

**UNIVERSIDADE DE RIBEIRÃO PRETO  
FACULDADE DE DIREITO “LAUDO DE CAMARGO”  
MESTRADO EM DIREITO**

**RONAN CARDOSO NAVES NETO**

**O DIREITO SOCIAL E FUNDAMENTAL À MORADIA E A  
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA LEI 13.465/2017**

**RIBEIRÃO PRETO  
2019**

**RONAN CARDOSO NAVES NETO**

**O DIREITO SOCIAL E FUNDAMENTAL À MORADIA E A  
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA LEI 13.465/2017**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Ribeirão Preto – UNAERP, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Adalberto Simão Filho

**RIBEIRÃO PRETO**

**2019**

Ficha catalográfica preparada pelo Centro de Processamento  
Técnico da Biblioteca Central da UNAERP  
- Universidade de Ribeirão Preto –

Naves Neto, Ronan Cardoso, 1987-

N323d O direito social e fundamental à moradia e a regularização  
fundiária da lei 13.465/2017 / Ronan Cardoso Naves Neto. - -  
Ribeirão Preto, 2019.

119 f.

Orientador: Prof. Dr. Adalberto Simão Filho.

Dissertação (mestrado) - Universidade de Ribeirão Preto,  
UNAERP, Direitos coletivos e Cidadania. Ribeirão Preto, 2019.

1. Direito à moradia. 2. Função social da propriedade. 3. Políticas públicas habitacionais  
I. Título.

CDD 340

RONAN CARDOSO NAVES NETO

O DIREITO SOCIAL E FUNDAMENTAL À MORADIA E A REGULARIZAÇÃO  
FUNDIÁRIA DA LEI 13.465/2017.

Dissertação de Mestrado apresentada ao  
Programa de Pós-Graduação em Direito  
da Universidade de Ribeirão Preto para  
obtenção do título de Mestre em Direito

Área de Concentração: Direitos Coletivos e Cidadania

Data da defesa: 14 de dezembro de 2019

Resultado: Aprovado


BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Adalberto Simão Filho  
Presidente/UNAERP – Universidade de Ribeirão Preto



Profa. Dra. Flávia Piva Almeida Leite  
UNESP – Universidade Estadual Paulista



Profa. Dra. Maria Cristina Vidotte Blanco Tárrega  
UNAERP – Universidade de Ribeirão Preto

RIBEIRÃO PRETO  
2019

## **DEDICATÓRIA**

*Dedico esta dissertação à minha  
amada esposa Marina, pelo companheirismo  
e apoio incondicional na busca por meus  
objetivos, em especial pelo acompanhamento  
durante todo o curso de Mestrado.*

## **AGRADECIMENTOS**

*Agradeço, em especial, meu orientador Prof. Adalberto Simão Filho pelos ensinamentos e apoio durante o curso de Mestrado. Agradeço também todos os professores e funcionários da Universidade de Ribeirão Preto - Unaerp, que foram essenciais para o êxito dessa caminhada.*

## RESUMO

O trabalho tem como escopo estudar o direito social e fundamental à moradia digna e a regularização fundiária urbana como meio de garantir aludido direito, seja por meio das medidas urbanísticas e ambientais, seja por meio de medidas jurídicas, como a titulação dos ocupantes. O direito à moradia digna é expressão da dignidade da pessoa humana e está intrinsecamente relacionada à efetivação da função social da propriedade. A evolução do direito de propriedade culminou no abandono de uma concepção egoística e individualista para atribuir contornos de socialidade a esse direito de primeira geração. Assim, a atuação do Estado nas variadas políticas públicas habitacionais teve (ou deveria ter) como preocupação substancial o cumprimento da função social da propriedade e a proteção do direito à moradia. A evolução de tais políticas culminou na edição de leis disciplinando a regularização fundiária, que se mostra como a opção política atual mais viável para minimizar os efeitos nefastos da omissão estatal na ocupação dos centros urbanos brasileiros. A novel lei de regularização fundiária n. 13.465/17, atenta ao problema de moradia no Brasil, criou importantes institutos jurídicos que merecem especial atenção dos operadores do direito, como a Reurb-s, que envolve interesse social e a Reurb-e, que envolve interesse específico. Aludido diploma aperfeiçoou o instituto da legitimação de posse e criou a legitimação fundiária, que, em razão da posse consolidada no tempo, admite a aquisição originária da propriedade sobre imóvel particular ou público. A previsão inaugurada pelo Código de Processo Civil de 2015 de processamento da usucapião extrajudicial perante o cartório de registro de imóveis, representou importante instrumento na regularização da titulação de ocupantes. A lei 13.465/17 promoveu pontuais alterações no regramento de tal instituto, o qual merece análise em cotejo com a regularização fundiária. De igual forma, o direito real de laje, inserido no rol dos direitos reais (art. 1.225 do código civil) pela lei n 13.465/17, também visa conformar o direito à realidade brasileira, de modo a reconhecer o direito real de titular da laje, garantindo-lhe segurança jurídica e possibilidade de negociar seu direito real. Os conjuntos habitacionais também são uma realidade que mereceu atenção por parte da lei 13.465/17, de modo a titularizar seus ocupantes e, se necessário, efetivar obras de infraestrutura, sempre com vistas a garantir moradia digna. Finalmente, é sensível a relação entre a regularização fundiária e o meio ambiente, já que muitas ocupações se deram em áreas especialmente protegidas. Assim, valendo-se do método dedutivo e indutivo, a pesquisa demonstrou que a lei n. 13.465/17 criou importantes institutos para conformar a cidade real à cidade legal e promover o direito à moradia digna. Todavia, os avanços necessitam de investimentos e políticas públicas sérias que sejam capazes de promover o bem-estar dos ocupantes e minimizar os impactos ambientais eventualmente existentes.

**Palavras-chave:** Direito à moradia. Função social da propriedade. Políticas públicas habitacionais. Regularização fundiária. Legitimação de posse. Legitimação fundiária. Usucapião extrajudicial. Direito real de laje. Conjuntos habitacionais. Meio ambiente.

## ABSTRACT

The work aims to study the fundamental and social right to decent housing and urban land regularization as a means of guaranteeing this right, either through urban and environmental measures, or through legal measures such as the titling of occupants. The right to decent housing is an expression of the dignity of the human person and is intrinsically related to the realization of the social function of property. The evolution of property rights culminated in the abandonment of an egoistic and individualistic conception to attribute contours of sociality to this first generation right. Thus, the State's action in the various housing public policies had (or should have) as a substantial concern the fulfillment of the social function of property and the protection of the right to housing. The evolution of such policies has culminated in the publication of laws regulating land regularization, which appears to be the most viable current political option to minimize the harmful effects of state omission on the occupation of Brazilian urban centers. The novel land regularization law no. 13,465 / 17, which is concerned with the housing problem in Brazil, has created important legal institutes that deserve special attention from legal operators such as Reurb-s, which involves social interest, and Reurb-e, which involves specific interest. This diploma perfected the institute of the legitimation of tenure and created the land legitimation, which, due to the consolidated ownership over time, allows the original acquisition of property over private or public property. The forecast inaugurated by the Civil Procedure Code of 2015 for the processing of extrajudicial adverse possession before the real estate registry office, represented an important instrument in the regularization of the titling of occupants. Law 13,465 / 17 made occasional changes in the rules of such institute, which deserves analysis in comparison with land regularization. Similarly, the real right of slab, inserted in the list of real rights (art. 1.225 of the civil code) by Law No. 13,465 / 17, also aims to conform the right to the Brazilian reality, so as to recognize the real right of the holder of the right. slab, ensuring you legal certainty and ability to negotiate your royal right. The housing developments are also a reality that deserved attention by law 13.465 / 17, in order to secure their occupants and, if necessary, carry out infrastructure works, always with a view to ensuring decent housing. Finally, the relationship between land regularization and the environment is sensitive, as many occupations have taken place in specially protected areas. Thus, using the deductive and inductive method, the research showed that the law n. 13.465 / 17 created important institutes to conform the royal city to the legal city and promote the right to decent housing. However, advances need serious investments and public policies that are capable of promoting the well-being of occupants and minimizing any environmental impacts that may exist..

**Keywords:** Right to housing. Social function of property. Housing public policies. Land regularization. Legitimation of possession. Land Legitimation. Extrajudicial adverse possession. Real right of slab. Housing estates. Environment.



## LISTA DE ABREVIATURAS E DE SIGLAS

|           |   |
|-----------|---|
| A.C.      | Antes de Cristo   |
| ADI       | Ação Direta de Inconstitucionalidade                                  |
| ADPF      | Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental                    |
| art.      | Artigo  |
| BNH       | Banco Nacional de Habitação   |
| CC        | Código Civil  |
| CEJUSC    | Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania                 |
| COHAB     | Companhia de Habitação Popular  |
| CPC       | Código de Processo Civil  |
| CRF       | Certidão de Regularização Fundiária                                   |
| CGJSP     | Corregedoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo                  |
| CSMSP     | Conselho Superior da Magistratura do Tribunal de Justiça de São Paulo |
| CNJ       | Conselho Nacional de Justiça  |
| Dec.      | Decreto   |
| FCP       | Fundação Casa Popular   |
| FGTS      | Fundo de Garantia por Tempo de Serviço                                |
| FNH       | Fórum Nacional da Habitação   |
| FNHIS     | Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social                       |
| FHC       | Fernando Henrique Cardoso   |
| IBGE      | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística                       |
| IPMF      | Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira                      |
| INSS      | Instituto Nacional do Seguro Social                                   |
| PAIH      | Plano de Ação Imediata para a Habitação                               |
| PNAD      | Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios                            |
| PMCMV     | Programa Minha Casa Minha Vida  |
| PROFILURB | Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados                        |
| RE        | Recurso Extraordinário  |
| REsp      | Recurso Especial  |
| REURB     | Regularização Fundiária Urbana  |
| REURB-E   | Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico                |
| REURB-S   | Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social                    |
| SEPUR     | Secretaria de Política Urbana   |

|      |                                     |
|------|-------------------------------------|
| STF  | Supremo Tribunal Federal            |
| STJ  | Superior Tribunal de Justiça        |
| TJMG | Tribunal de Justiça de Minas Gerais |
| TJSP | Tribunal de Justiça de São Paulo    |
| ZEIS | Zona Especial de Interesse Social   |

## SUMÁRIO

|  |     |
|--|-----|
| <b>INTRODUÇÃO</b> .....  | 11  |
| <b>1 O DIREITO SOCIAL E FUNDAMENTAL À MORADIA</b> .....                                  | 16  |
| 1.1 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE .....   | 26  |
| <b>2 POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL</b> .....   | 32  |
| 2.1 POLÍTICAS HABITACIONAIS PÓS CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE<br>1988 .....               | 39  |
| <b>3 ASPECTOS JURÍDICOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA</b> .....                             | 48  |
| 3.1 CONCEITO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.....   | 51  |
| 3.2 PRINCÍPIOS, OBJETIVOS E LEGITIMADOS PARA REQUERER<br>A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA ..... | 55  |
| 3.3 MODALIDADES DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.....  | 62  |
| 3.4 CONCEITOS IMPORTANTES PARA A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA .....                           | 64  |
| 3.5 PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO E REGISTRAL DA REURB.....                                | 67  |
| <b>4 INSTRUMENTOS JURÍDICOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA</b> .....                  | 74  |
| 4.1 DA LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA.....  | 81  |
| 4.2 DA LEGITIMAÇÃO DE POSSE .....  | 87  |
| 4.3 DA USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL.....  | 90  |
| 4.4 DO DIREITO REAL DE LAJE.....   | 96  |
| 4.5 DA REGULARIZAÇÃO DE CONJUNTOS HABITACIONAIS .....                                    | 99  |
| <b>5. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E MEIO AMBIENTE</b> .....                                  | 102 |
| <b>CONCLUSÃO</b> .....   | 108 |
| <b>REFERÊNCIAS</b> .....   | 113 |

## INTRODUÇÃO

O crescimento das cidades e da economia urbana é fenômeno mundial impulsionado desde a Revolução Industrial até os dias atuais. Os desafios resultantes do adensamento populacional são inúmeros, impondo aos gestores públicos e a toda a sociedade medidas para tentar equalizar a ocupação das cidades com os direitos fundamentais e sociais, dentre eles destacando-se o direito à moradia.

A pesquisa se inicia com o estudo do direito fundamental e social à moradia, perpassando pelos princípios da função social da propriedade, pelas políticas públicas habitacionais do Brasil, que tentaram reverter o quadro de déficit e precariedade das moradias. Após, será estudada pormenorizadamente vários aspectos da regularização fundiária urbana, a fim de verificar de que modo a regulamentação e os institutos jurídicos existentes na Lei n. 13.465/17 contribuem para a solução da inexistência de moradia digna para grande parcela da população brasileira.

Com efeito, o direito à moradia não foi previsto expressamente no texto original da Constituição da República de 1988, embora já se pudesse extrair de outros dispositivos que tratavam da função social da propriedade e dos instrumentos de política urbana. Não obstante, a emenda constitucional 26, de 14/02/2000, inseriu aludido direito no rol dos direitos fundamentais sociais do artigo 6º da Carta Maior.

Vale ressaltar que a preocupação com tal direito remonta de longa data, desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e outros tratados internacionais, já que a moradia digna é um direito elementar do ser humano, sendo expressão da dignidade da pessoa humana. O direito à moradia deve ser considerado direito difuso, merecendo, pois, tutela especial por parte do poder público, de modo a garantir o bem-estar dos cidadãos e a titulação de seus direitos.

No Brasil, o êxodo rural verificado inicialmente com a abolição da escravidão e intensificado na segunda metade do século XX resultou na ocupação desordenada das cidades brasileiras, principalmente das maiores cidades. A

população mais necessitada viu-se obrigada a ocupar áreas livres públicas ou privadas dos entornos dos centros urbanos, sem qualquer condição de habitabilidade. O resultado e que hoje é realidade brasileira foi o surgimento de cortiços, favelas, loteamentos e parcelamentos clandestinos, conjuntos habitacionais irregulares e construções em áreas de risco, sem qualquer preocupação com o meio ambiente natural, artificial ou cultural.

Várias foram as políticas habitacionais no Brasil que visaram solucionar a problemática da ocupação desenfreada e desordenada do solo urbano. Muitas tiveram como objetivo facilitar o acesso à moradia pela população mais necessitada e outras simplesmente visaram expulsar a população mais pobre dos centros e áreas “nobres” das maiores cidades brasileiras.

Vale registrar que a irregularidade da ocupação do solo não se verifica apenas em relação a uma faixa socioeconômica, mas as consequências são distintas e aquelas ocupações que envolvem pessoas de baixa renda demandam maior atenção e atuação mais efetiva por parte do Estado.

O Direito urbanístico, tal como as políticas públicas habitacionais, também evoluiu ao longo do tempo, até culminar na edição do Estatuto da Cidade e mais recentemente nas leis 11.977/09 e 13.465/17, que criam instrumentos jurídicos voltados para a regularização da ocupação do solo, de modo a amenizar os nefastos efeitos da omissão estatal no processo de ocupação do solo urbano nacional. A lei 13.465/17 foi recentemente regulamentada pelo decreto federal n. 9.310/18.

A regularização fundiária visa conformar a cidade real à cidade legal, ´por meio de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes, com vistas a promover o direito fundamental e social à moradia.

A lei 13.465/17 regulamentou duas modalidades de regularização fundiária, vale dizer, a regularização fundiária de interesse social (Reurb-s) e a regularização fundiária de interesse específico (Reurb-e). Aquela se refere à regularização de núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal. Já a de interesse

específico se aplica aos núcleos urbanos ocupados por população não classificada na primeira modalidade.

A supracitada lei, objeto do presente estudo, prevê vários instrumentos de regularização fundiária, dentre os quais destacam-se a criação do instituto da legitimação fundiária e a legitimação de posse, a qual já era disciplinada pela lei n. 11.977/09, sendo agora aperfeiçoada. Os demais instrumentos serão tratados de maneira mais sucinta, uma vez que há muito são previstos em nosso ordenamento jurídico, com modificações pontuais operadas pela lei n. 13.465/17.

A legitimação fundiária consiste em modo originário de aquisição imediata da propriedade, que pode incidir sobre imóveis públicos ou privados de destinação urbana e integrante de núcleo urbano informal consolidado até 22.12.2016. O instituto é alvo de intensos debates e já teve sua constitucionalidade questionada perante o Supremo Tribunal Federal, principalmente por possibilitar a aquisição originária de imóveis públicos, cuja hipótese de usucapião é constitucionalmente vedada. Não obstante, o instituto merece estudo aprofundado, já que é importante ferramenta para titulação de ocupantes de núcleos urbanos de ocupação consolidada.

A legitimação de posse, por sua vez, consiste, em síntese, em ato do Poder Público que confere título por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto de Reurb, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse, sendo conversível em direito real de propriedade, conforme previsto nos arts. 25 a 27 da Lei n. 13.465/17. Trata-se de verdadeira certidão em que o órgão público reconhece a natureza e a duração da posse particular, a fim de facilitar posterior conversão em propriedade. A lei previu um caráter de subsidiariedade para a legitimação de posse, já que será cabível nas hipóteses em que não for adequada a legitimação fundiária.

Outro instituto importante no processo de regularização fundiária é a usucapião. O processamento na via extrajudicial foi previsto pelo Código de Processo Civil de 2015 e representou grande avanço na regularização dos direitos daqueles que exercem a posse prolongada e consolidada em imóveis urbanos. A atuação das serventias extrajudiciais é curial para o cumprimento do fim de desjudicialização da

usucapião.

A introdução em nosso ordenamento jurídico do direito real de laje foi fruto da medida provisória n. 759/16, convertida, posteriormente na lei n. 13.465/17. A propósito, aludido direito foi inserido formalmente no rol dos direitos reais previsto no art. 1.225 do Código Civil e regulamentado a partir do art. 1510-A do mesmo Código. A criação do novo direito real segue a objetivo geral da lei n. 13.465/17, qual seja, pacificar situações já consolidadas, no intuito de efetivar o direito fundamental e social à moradia. A realidade urbana brasileira, principalmente nas grandes cidades, é a existência de unidades imobiliárias sobrepostas abrigando diferentes núcleos familiares. Tal realidade não poderia mais ser ignorada pelo direito. O objetivo foi prover tais cidadãos de condições de regularizar a situação jurídica de seu direito de propriedade.

Na mesma esteira, a existência de conjuntos habitacionais irregulares nas cidades brasileiras é realidade comum. Sejam eles frutos de alguma política pública, sejam eles promovidos por particulares, certo é que muitos foram construídos e as unidades negociadas à margem do direito. Assim, a lei n. 13.465/17 também disciplinou a regularização de tais conjuntos, a fim de conferir segurança jurídica e promoção da dignidade daqueles que ali habitam.

Questão bastante sensível e que será objeto de estudo é a interface entre a regularização fundiária e o direito constitucional e fundamental ao meio ambiente equilibrado. Não se pode ignorar que em razão do crescimento desordenado e à margem das normas urbanísticas, muitas ocupações irregulares ou informais a serem regularizadas estão situadas em áreas de preservação permanente, áreas de unidades de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, pelos Estados ou Municípios. Assim, a lei n. 13.465/17 promoveu alterações no Código Florestal, na tentativa de regulamentar a regularização fundiária em áreas ambientalmente protegidas. Ademais, as medidas ambientais compõem o próprio conceito de regularização fundiária e devem ser uma das preocupações principais dos gestores públicos no procedimento de regularização fundiária.

O estudo trabalhou com a hipótese de em qual medida a supracitada lei contribuiu para a conformação da cidade real à cidade legal, uma vez que a análise de seus principais instrumentos deve ter como norte a efetivação do direito à moradia

digna, tanto por meio da titulação dos ocupantes como por meio de medidas sociais, ambientais e urbanísticas efetivas.

Nesse contexto, após analisar o contexto histórico do direito fundamental e social à moradia, o presente estudo se justifica, na medida em que busca estudar de que modo a regularização fundiária urbana e seus instrumentos jurídicos permitem a concretização de aludido direito, tanto no tocante à qualidade social, econômica e ambiental da moradia, como na titulação dos ocupantes, garantindo segurança jurídica.

Para a realização da pesquisa exploratória, foi utilizado o método dedutivo e indutivo, partindo-se da apresentação do instituto em tese e de seu regime jurídico para analisar sua aplicação prática, valendo-se eminentemente de pesquisa bibliográfica, por meio de doutrina, destacando-se os estudos elaborados por José Afonso da Silva, Alberto Gentil de Almeida Pedroso, Felipe Maciel Barros, Regina Lara Ayub Bezerra, Elias Huamán e Elza Maria Alves Canuto, além da jurisprudência nacional aplicável ao tema, bem como a exploração de casos práticos, com análise da legislação e outras fontes textuais pertinentes.



## 1 DIREITO SOCIAL E FUNDAMENTAL À MORADIA

O Brasil é considerado um país urbanizado, na medida em que a população que vive nas cidades supera numericamente a população que vive no campo. A propósito, um país é considerado urbanizado quando a população urbana representa mais da metade da população total do país.<sup>1</sup> Historicamente, o Brasil se apresentou como um país tradicionalmente agrícola, cenário que foi modificado apenas após a segunda metade do século XX.

O conteúdo do direito à moradia está intimamente relacionado ao desenvolvimento social, econômico e político da humanidade. Como bem pontua Elza Maria Alves Canuto, os primeiros tratados sobre a construção de moradia são verificados no Código de Hamurabi do século XVIII a.c. Na era greco-romana, a construção de moradias era limitada a lugares seguros e próximos às fontes de água para abastecimento. No decorrer do século XIII, as cidades se transformaram em centros comerciais e as muralhas tinham como objetivo a proteção contra invasores. Mais tarde, a revolução industrial atraiu as pessoas para as cidades, ocasionando um crescimento urbano sem precedentes.<sup>2</sup>

Com efeito, entre as décadas de 1940 e 1980, o ritmo de urbanização brasileiro se acentuou consideravelmente. A taxa de urbanização aumentou de 26,35% em 1940 para 68,86% em 1980, promovendo-se uma verdadeira revolução no local em que vive a população brasileira.<sup>3</sup> Atualmente, segundo censo de 2010 do IBGE<sup>4</sup>, a população urbana do Brasil supera 84,4% da população total. De fato, o ritmo de urbanização ainda é crescente e os problemas sociais advindos com a falta de

---

<sup>1</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 26.

<sup>2</sup> CANUTO, Elza maria Alves. **Direito à moradia urbana: aspectos da dignidade da pessoa humana**. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 169.

<sup>3</sup> SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1994, p. 29.

<sup>4</sup> Disponível em: < <https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=8>>. Acesso em: 11 de jul. 2019.

estrutura das cidades é perceptível por todos os centros urbanos brasileiros. Nesse contexto, destaca Cintia Maria Scheid:

O adensamento populacional havido com a migração rural-urbana e a dificuldade de absorção total de seu contingente pela cidade, aliados ao aumento demográfico, foram determinantes para a urbanização brasileira tal como conhecemos hoje. Esse ritmo de urbanização acentuado não ocorreu sem deixar marcas. A passagem para uma população predominantemente urbana acarretou a expansão periférica e precária das cidades.

Além da explosão urbana, o processo de industrialização propulsor da urbanização não incluiu no valor dos salários o custo da 'mercadoria da habitação', de forma que o operário brasileiro jamais ganhou o suficiente para pagar o preço fixado pelo mercado formal para a moradia. Aliado a isso, a legislação urbanística e fundiária sempre se mostrou de tal forma exigente e complexa que criou um padrão de uso e ocupação do solo que, ao lado de políticas e investimentos públicos destinados ao setor mais abastado e 'promissor' da cidade, formou a especulação fundiária.

(...)

Dessa maneira, a realidade urbana brasileira é alicerçada sobre uma situação de extrema exclusão social a partir de uma desigualdade aviltante na distribuição de rendas, do descaso do Poder Público, notadamente com a especulação imobiliária, de uma legislação, por muito tempo, elitista, de ausência de políticas públicas habitacional e urbana eficientes, da ausência de previsão e do não atendimento da função social da propriedade urbana.<sup>5</sup>

O problema de acesso à moradia adequada no processo de industrialização do Brasil e os conflitos e contradições entre o estímulo à produção imobiliária e o efetivo acesso à moradia por parte da classe trabalhadora representam o conceito de espoliação urbana, desenvolvida no Brasil na década de 70. Luciana Nicolau Ferrara, Talita Anzei Gonsales e Francisco de Assis Comarú explicam o conceito de espoliação à luz do processo de ocupação e industrialização da cidade de São Paulo:

Esse debate pode ser realizado se recuperado o conceito de espoliação urbana à luz das dinâmicas contemporâneas de produção do espaço urbano. As condições de vida dos pobres na cidade foram compreendidas, pelos estudos urbanos dos anos 1970 e 1980, como parte do processo de urbanização desigual, movido pela industrialização desde meados de 1940. O conceito de espoliação urbana (Kowarick, 1979) explicitou a dimensão a que chegava a exploração do cidadão e do trabalhador industrial que, para viver com baixo ou nenhum salário, precisava autoconstruir sua casa (e seu bairro) nos finais de semana e de seguir um cotidiano de deslocamentos desgastantes, de dificuldade de acesso aos serviços públicos e de longas jornadas de trabalho. O rebaixamento dos salários, que não garantia a

---

<sup>5</sup> SCHEID, Cintia Maria. O princípio da função social da propriedade e sua repercussão na evolução da regularização fundiária urbana no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista de Direito Imobiliário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 83, ano 40, julho-dezembro 2017, p. 433-434.

reprodução da família, permitia maiores lucros do setor industrial (Maricato, 1982) e gerava a precariedade urbana na metrópole considerada "locomotiva do Brasil", no período do chamado "milagre econômico".

A industrialização ocorreu sobre uma estruturação fundiária concentrada, com raízes no século XIX, na qual a mercantilização da terra, no campo e na cidade, produziu desigualdades socioespaciais que se reproduzem e se atualizam, em diferentes contextos econômicos. Os loteamentos populares sem infraestrutura, conformando a expansão periférica metropolitana, somaram-se aos cortiços e ocupações de favelas. A produção doméstica da moradia (ou autoconstrução) deu-se em sua maior parte como meio de a população trabalhadora buscar solução individual e alternativa de abrigo em franjas, interstícios da metrópole, criando territórios populares. Contudo, a sobrevivência na cidade implicou a necessária organização social para a reivindicação de melhorias urbanas em loteamentos, a luta por saneamento nas favelas e outras formas de mobilização ante o poder público. Parte dos novos assentamentos populares ocorreu a partir da organização da população dos sem-teto em ocupações organizadas coletivamente, tanto de glebas ociosas na periferia, como por exemplo, a fazenda da Juta na zona Leste de São Paulo nos anos 1980, ou a ocupação da rua do Carmo no distrito da Sé nos anos 1990.<sup>6</sup>

Diante do vertiginoso crescimento populacional urbano, o país deparou-se com problemas estruturais e habitacionais que levaram à internalização na Constituição da República de 1988 de princípios e direitos necessários à promoção da cidadania. A propósito, a dignidade da pessoa humana, marca do neoconstitucionalismo, impôs a positivação do direito social à moradia no artigo 6º da Carta Maior.

Com efeito, o direito à moradia representa uma das principais garantias à dignidade da pessoa humana e da família, afigurando-se como elemento essencial à cidadania. A habitação digna garante não só a saúde, como também reduz problemas sociais frequentemente presentes nas ruas das cidades brasileiras. Além disso, a construção de unidades habitacionais impulsiona a economia e fomenta negócios imobiliários.

---

<sup>6</sup> FERRARA, Luciana Nicolau; GONSALES, Talita Anzei; COMARÚ, Francisco de Assis. Espoliação urbana e insurgência: conflitos e contradições sobre produção imobiliária e moradia a partir de ocupações recentes em São Paulo. **Cadernos Metrópole: o ativismo urbano contemporâneo: resistências e insurgências à ordem urbana neoliberal**. São Paulo. Vol. 21, n. 46, set/dez 2019, p. 808.

Como bem pontua Lipietz, a habitação ocupa um lugar de extrema relevância no ciclo da rotação do capital. É um componente decisivo do denominado “consumo social médio”, que fixa o valor da força de trabalho.<sup>7</sup>

É certo que, a depender de cada época, a moradia sofre mudanças em suas características, mas, sem dúvidas, é uma necessidade de qualquer pessoa ou família. A problemática que não raramente se verifica é que, para suprir essa necessidade primária, os cidadãos ocupam áreas abandonadas, morros, aluguel de habitações precárias ou compra de lotes irregulares.

Alguns autores diferenciam o direito à moradia do direito real à habitação, afirmando que este se refere ao direito real que recai sobre o bem, enquanto aquele seria o direito a um teto, com objetivo de elevar sua qualidade de vida e alcançar sua dignidade. Nesse ponto, o direito social e fundamental que é objeto desse estudo não é o simples direito real de habitação previsto no rol do art. 1.225 do Código Civil, mas o direito à moradia, o qual não se concretiza apenas com a proteção jurídica dos ocupantes, mas exige políticas públicas efetivas e comprometidas com a dignidade da pessoa humana. Todavia, é comum a utilização dos termos como sinônimos e, de qualquer ângulo que se observe, a moradia é direito que deve por todos ser respeitado, bem como garantido pelo poder público.

A propósito, a adequada interpretação dos direitos fundamentais e sociais previstos na Constituição da República, dentre eles o direito à moradia, é imprescindível para a promoção da dignidade da pessoa humana. Nesse sentido, destaca Karla Cuellar:

O princípio fundamental da dignidade da pessoa humana é fonte jurídico-positiva dos direitos fundamentais, sendo o que dá unidade e coerência ao conjunto desses direitos, conseqüentemente consolida-se a força normativa de tais comandos, que se estendem em sua proteção juntamente com a dignidade humana. A questão da proteção e defesa da dignidade humana e dos direitos da personalidade, no âmbito jurídico, alcança importância significativa, sobretudo devido aos avanços tecnológicos e científicos experimentados pela humanidade que potencializam de forma intensa riscos e danos a que podem estar sujeitos os indivíduos no dia-a-dia. Assim, passa a dignidade da pessoa humana e os direitos que lhe são correlatos a integrar a condição de princípio fundamental, tendo posição de destaque no Direito.

---

<sup>7</sup> LIPIETZ, Alain. Alguns problemas da produção monopolista do espaço urbano. Tradução Maria Adélia de Souza. Espaço e Debates. **Revista de Estudos Regionais e Urbanos**, São Paulo, v. 7, out/dez 1982, p. 10.

Os direitos fundamentais são obrigatórios juridicamente porque são explicitações do princípio da dignidade humana, que lhes dá fundamento. Ao analisarmos o princípio da dignidade da pessoa humana, percebemos que sua análise fica ligada ao do princípio da proporcionalidade, que desempenha duas funções no sistema normativo. Ora funciona como instrumento de salvaguarda dos direitos fundamentais contra a ação limitativa que o Estado impõe a esses direitos; visando a ampliação do controle jurisdicional sobre a atividade não vinculada do Estado, sobre atos administrativos que envolvam juízos discricionários ou a valoração de conceitos jurídicos, contendo o exercício abusivo das prerrogativas públicas; ora cumpre a missão de atuar como critério para solucionar conflitos de direitos fundamentais através de juízos comparativos de ponderação dos interesses envolvidos no caso concreto.<sup>8</sup>

Impende observar que o direito à moradia revela-se como verdadeiro direito natural, já que independe de qualquer positivação para se verificar a imprescindibilidade do mesmo para que o ser humano tenha vida digna. No contexto do capitalismo atual, o direito à moradia conta com novas características, destacando-se a necessidade de uma casa equipada para que possa promover a proteção à vida, saúde e liberdade.

A dignidade da pessoa humana, enquanto princípio fundamental que deve nortear o ordenamento jurídico nacional e estrangeiro, impõe aos poderes públicos a implementação de políticas consentâneas com a efetivação de tal princípio e a realização efetiva de seus objetivos, conforme pontual Luís Roberto Barroso, em obra dedicada ao estudo do tema:

A dignidade como valor comunitário enfatiza, portanto, o papel do Estado e da comunidade no estabelecimento de metas coletivas e de restrições sobre direitos e liberdades individuais em nome de certa concepção de vida boa. A questão relevante aqui é saber em quais circunstâncias e em que grau essas ações devem ser consideradas legítimas em uma democracia constitucional. A máxima liberal de que o Estado deve ser neutro em relação às diversas concepções de bem em uma sociedade pluralista não é incompatível, obviamente, com restrições resultantes da necessária coexistência entre diferentes pontos de vista e de direitos potencialmente conflitantes. Tais interferências, porém, devem ser justificadas sobre as bases de uma ideia legítima de justiça, de um consenso sobreposto, que possa ser compartilhado pela maioria dos indivíduos e grupos. O valor comunitário, como uma restrição sobre a autonomia pessoal, busca legitimidade na realização de três objetivos: 1. A proteção dos direitos e da dignidade de terceiros; 2. A proteção

---

<sup>8</sup> CUELLAR, Karla Ingrid Pinto. **O princípio constitucional da dignidade humana, princípio da proporcionalidade e o aborto**. Disponível em: <<http://sisnet.aduaneiras.com.br/lex/artigos/pdf/aborto.pdf>>. Acesso em: 11 jul. 2019.

dos direitos e da dignidade do próprio indivíduo; e 3. A proteção dos valores sociais compartilhados.<sup>9</sup>

O Instituto Brasileiro de Pesquisa e Estatística, por meio da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, produz importantes pesquisas acerca das condições de moradia da população brasileira, no tocante ao saneamento básico e demais características habitacionais, além de informações sobre a existência de bens duráveis importantes para a saúde, o acesso à informação e o nível da qualidade de vida das pessoas. Os indicadores são importantes para que se possa acompanhar a evolução das condições habitacionais da população. Em 2004, a fim de alcançar todo o território nacional, a pesquisa também foi estendida para as áreas rurais de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.<sup>10</sup>

De acordo com dados de aludida pesquisa, entre os anos de 2004 a 2014, no total de domicílios particulares permanentes, verificou-se crescimento no percentual dos domicílios locados (de 15,4%, em 2004, para 18,5%, em 2014), ao passo que os domicílios próprios apresentaram, em 2014, o mesmo percentual de 2004, 73,7%.

No ano de 2014, apenas 0,3% dos domicílios do Brasil ainda não eram servidos por iluminação elétrica, percentual este que estava em 3,2%, em 2004. A coleta de lixo domiciliar manteve a tendência de crescimento, partindo de 84,6% dos domicílios, em 2004 e alcançando 89,8%, em 2014. De 2013 para 2014, houve certa elevação no percentual de domicílios atendidos por rede geral de abastecimento (de 85,0% para 85,4%). Este percentual era de 82,1%, em 2004. No caso da parcela dos domicílios com esgotamento sanitário adequado, houve um aumento de 2013 para 2014 (de 76,2% para 76,8%), decorrente da diminuição do percentual de domicílios com fossa séptica.

O serviço de telefonia alcançou 93,5% dos domicílios, em 2014. A tendência de crescimento do atendimento por esse serviço se deu em razão da

---

<sup>9</sup> BARROSO, Luís Roberto. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo**: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 88.

<sup>10</sup> IBGE. **Brasil em síntese**: habitação. Disponível em: <<https://brasilemsintese.ibge.gov.br/ha-bitacao.html>>. Acesso em: 11 jul. 2019.

expansão da linha celular móvel. De 2004 para 2014, no total de domicílios com telefone, os que tinham somente a linha móvel cresceu de 25,2% para 60,3% e os que tinham ambas as linhas (fixo e celular) baixou de 47,9% para 37,2%, enquanto a parcela dos domicílios somente com telefone fixo caiu de 26,9% para 2,5%.

Quanto aos domicílios com rádio e DVD, foi verificada redução de 2013 para 2014. Desde 2008, quando se começou a pesquisar a existência de DVD nos domicílios, a presença deste bem durável aumentava a cada ano. A partir de 2013, houve a primeira queda (de 76,0% em 2012 para 72,1% em 2013), seguida de maior redução em 2014, totalizando 68,0% dos domicílios com o aparelho. No tocante ao rádio, desde 2009, já vinha perdendo participação (estando presente em 72,1% dos domicílios em 2014). O percentual de domicílios com televisão, que vinha continuamente crescendo, praticamente não apresentou alteração de 2013 para 2014 (97,1%)

Outros bens, como máquina de lavar roupa (58,7%) e geladeira (97,6%) foram bens que ano a ano mais se verificou nos domicílios. Cabe destacar que o percentual de domicílios com microcomputador foi o que apresentou a tendência mais acelerada de crescimento, no período de 2004 a 2013, registrando pequena queda em 2014, de 48,9% para 48,5% dos domicílios. Em 2004, o microcomputador estava presente em apenas 16,3% dos domicílios.

No âmbito constitucional brasileiro, o direito à moradia está previsto no rol dos direitos sociais, que assim dispõe:

São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (CF, art. 6º).

Logo, enquanto garantia constitucional, o direito à moradia deve ser garantido por todas as esferas de governo, vale dizer, municipal, estadual e federal.

Em sua redação original, a Constituição Federal não previu expressamente aludido direito, embora já se cogitasse de sua fundamentalidade pelo disposto em seu

artigo 23, IX<sup>11</sup>. Não obstante, a Emenda Constitucional n. 26 de 14.02.2000 inseriu expressamente no artigo 6º da Carta Magna o direito ora em comento.

Importa salientar que o direito social à habitação digna há muito era previsto na legislação internacional. A própria Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, em seu artigo XXV, estabeleceu que:

Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis (DUDH, art. XXV).

O supracitado dispositivo foi responsável por impulsionar o reconhecimento expresso do direito à moradia por inúmeros tratados e documentos internacionais, como, por exemplo, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1996), este promulgado pelo Brasil por meio do do Decreto 591, de 06/07/1992. Com efeito, no bojo do art. 11 do referido diploma, os Estados Partes reconheceram o direito de toda pessoa à moradia adequada e comprometem-se a tomar medidas apropriadas para a garantia do direito:

Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.<sup>12</sup>

Nesse contexto, o direito à moradia consagra-se no ordenamento jurídico internacional e nas constituições nacionais que se orientam por tais acordos. A lei 13.465/17, responsável por disciplinar a regularização fundiária urbana, estabelece, em seu artigo 10, inciso VI<sup>13</sup>, que um dos objetivos do processo de regularização do

---

<sup>11</sup> “Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; (...)”.

<sup>12</sup> FREITAS, Hélber. **Direitos sociais:** direito à moradia. Disponível em: <[http://helberfreitas.jusbrasil.com.br/artigos/145423551/direitos-sociais-direito-amoradia?ref=to\\_pic\\_feed](http://helberfreitas.jusbrasil.com.br/artigos/145423551/direitos-sociais-direito-amoradia?ref=to_pic_feed)>. Acesso em: 11 jul. 2019.

<sup>13</sup> Art. 10. Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios: (...) VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas; (...).



espaço urbano é a garantia do direito social à moradia digna e às condições adequadas.

Há autores que defendem ser o direito à moradia também um direito da personalidade, já que faz parte da cláusula geral de tutela à dignidade da pessoa humana é impõe uma série de ações e abstenções por parte do poder público e dos particulares, principalmente atribuindo-lhe as características gerais dos direitos da personalidade, tais como a impenhorabilidade, a inalienabilidade, a indisponibilidade e a imprescritibilidade. Nesse sentido, defendem Marco Aurélio Bezerra de Melo e Thais Boia Marçal:

O local de moradia é bem jurídico autônomo, ainda que tenha por função a tutela da privacidade, da intimidade ou da identidade pessoal. Com isso, não há dúvida de que o espaço de moradia é primordial ao desenvolvimento da personalidade. Desta forma, além das diversas manifestações do direito à moradia, no caso da integridade física, psíquica ou moral, é ele um dos direitos da personalidade intimamente ligado à integridade pessoal, de forma que toda pessoa tem direito a que se respeite sua integridade física, psíquica e moral para o exercício do direito adequado de moradia. Frise-se que compreender o direito à moradia, em razão da absoluta essencialidade do bem, como direito da personalidade, podendo a moradia ser entendida como manifestação da identidade pessoal, da privacidade, de intimidade, como expressão do direito ao segredo, como valor imprescindível à dignidade da pessoa humana, não faz com que haja confusão do aludido direito com os mencionados valores ou bens, o que permite que este detenha natureza jurídica autônoma em relação àqueles. Tal conclusão pode ser extraída da doutrina e a jurisprudência (majoritária) francesa, italiana e suíça no momento em que é defendida a necessidade do indivíduo ter, obrigatoriamente, um domicílio, lutando, às vezes, com as maiores dificuldades para explicar os casos em que efetivamente ele falte. Ante o exposto, como consequência, desfruta o direito à moradia das mesmas características dos direitos da personalidade, tais como, ser impenhorável, intransmissível, indisponível, imprescritível.<sup>14</sup>

Com efeito, o direito à moradia, enquanto expressão da dignidade da pessoa humana, está intrinsecamente relacionado ao denominado “direito à cidade” e à dificuldade histórica na sua efetivação. Nesse ponto, destacam Renata Maciel e Janaína Soares Schoor:

Atualmente, o direito à cidade encontra-se inserido no rol dos direitos humanos, e tem por objetivo promover a diminuição da desigualdade e discriminação social, por meio da construção de uma ética urbana fundamentada na justiça social e cidadania. O Brasil possui inúmeros

---

<sup>14</sup> MELO, Marco Aurélio Bezerra de; MARÇAL, Thais Boia. **Direito à moradia como direito à personalidade**. Disponível em: <<http://genjuridico.com.br/2016/03/04/direito-a-moradia-como-direito-da-personalidade/>>. Acesso em: 11 jul. 2019.

códigos, leis e políticas que falam sobre a política urbana e que são direcionados para a manutenção e melhoria de nossas cidades. Alguns, famosos no mundo inteiro pela importância, inovação e interesses contidos na norma, como é o caso da Lei nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade. Porém, o que existe formalmente, nem sempre está presente na prática. E este é o problema sofrido pelo país. As legislações não foram tiradas do papel. Falta ação por parte dos governos, e também por parte da população, que deveria agir principalmente através da mobilização e fiscalização, para que sejam efetivamente retiradas do papel e colocadas na prática ações que garantam o direito a possuir um espaço urbano. O direito à cidade, tendo por base e fundamento uma ética urbana que seja embasada na justiça social e na cidadania, será um dos instrumentos que poderá auxiliar na construção de um país onde esteja garantido, não somente no papel, mas igualmente na prática, o direito à moradia de todo e qualquer cidadão, como prevê a Constituição Federal e os tratados internacionais. Somente será possível superar os conflitos socioespaciais e as desigualdades sociais existentes, quando houver uma efetiva participação popular na gestão das cidades, ocorrendo assim a democracia que tanto enaltecemos e buscamos, e para que esteja configurado realmente o Estado Democrático de Direito.<sup>15</sup>

Elza Maria Alves Canuto, em obra dedicada a estudar o direito à moradia, pontua que aludido direito, dada sua evidente abrangência, deve ser reconhecido como um direito difuso:

Classificar o direito à moradia, como difuso, decorre da sua qualificação em direito social, prevista no art. 6º da CF/1988. Os direitos transindividuais têm, naturalmente, dimensão social e configuram novas categorias políticas e jurídicas e, a par de tratar-se de uma situação aflitiva para o povo brasileiro, o fato de não estarem efetivados não diminui. (...) O direito à moradia está inserido na concepção de democracia e, do mesmo modo que os direitos subjetivos, o seu reconhecimento, como difuso e integrante da ordem ético-normativa do país, impõe, também, acolhê-lo qual um valor sobrelevado à condição de *res omnium*, e não *res nullius*, merecedora de tutela judicial, como bem da vida que é.<sup>16</sup>

A concepção constitucional do direito à moradia impõe o enfrentamento do problema histórico relacionado aos assentamentos irregulares:

(...) no que concerne aos contornos dados pelo direito à moradia e o planejamento habitacional para as flexibilizações urbanísticas na regularização fundiária, há que se considerar que uma das questões-chave para a garantia do desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras diz respeito justamente à efetivação do direito à moradia e ao enfrentamento dos problemas habitacionais, particularmente da população mais pobre. Trata-se de uma questão estrutural, já que nossas cidades se formaram a partir de um

<sup>15</sup> MACIEL, Renata; SCHOR, Janaina Soares. O direito apossuir um espaço urbano e a (in)eficácia do estado: uma análise do contexto atual brasileiro. **Revista Paradigma**, Ribeirão Preto-SP, a. XX, V. 24, N. 1, p. 151-166. Jan./Jun. 2015.

<sup>16</sup> CANUTO, Elza maria Alves. **Direito à moradia urbana**: aspectos da dignidade da pessoa humana. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 180.

processo de desenvolvimento desigual e excludente, no qual, sem acesso às políticas públicas ou ao mercado formal de terras, uma parcela enorme da população de baixa renda ocupou irregularmente e de maneira precária áreas desprezadas pelo mercado imobiliário ou, em geral, áreas ambientalmente mais frágeis, gerando um enorme passivo urbanístico, social e ambiental. Quando se dimensiona o problema da moradia nos territórios urbanos brasileiros, verifica-se que uma parcela expressiva da população mora irregularmente e em situações precárias, seja em: favelas resultantes da ocupação de áreas privadas ou públicas; loteamentos clandestinos e/ou irregulares, muitas vezes em áreas impróprias à ocupação e em situações de risco à população moradora; em cortiços, em geral de área centrais, mas também em grandes favelas e áreas ocupadas e sob ameaça de despejo; ou mesmo conjuntos habitacionais que, apesar de produzidos pelo poder público, encontram-se em estado de degradação ou irregularidade.<sup>17</sup>

Com efeito, as medidas jurídicas, urbanísticas, sociais e ambientais a serem implementadas pelo poder público no âmbito da regularização fundiária são essenciais ao direito social à moradia, o qual está intrinsecamente ligado à função social da propriedade, uma vez que apenas se efetivada essa função social é que, de fato, será possível proporcionar moradia digna aos cidadãos.

## 1.1 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

O estudo da função social da propriedade é de relevância para o Direito urbanístico moderno. No tocante à função social da propriedade urbana, destaca José Afonso da Silva:

A propriedade urbana é formada e condicionada pelo direito urbanístico a fim de cumprir sua função social específica: realizar as chamadas funções urbanísticas de propiciar habitação (moradia), condições adequadas de trabalho, recreação e circulação humana; realizar em suma, as funções sociais da cidade.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> PILOTTO, Angela Seixas; GONÇALVES, Renata da Rocha; POLLINI, Paula Bittencourt Poggi. As flexibilizações urbanísticas na regularização fundiária urbana: notas sobre seus contornos, limites e possibilidades. *In Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para a aplicação da Lei nº 13.465/2017*. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019, p. 107-108.

<sup>18</sup> SILVA, José Afonso. **Direito urbanístico brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 74.

Com efeito, foi Leon Duguit<sup>19</sup> quem desconstruiu o contexto individualista e egoísta de propriedade. No ano de 1912, aludido autor elaborou tese que questionava a condição do proprietário como titular de direito subjetivo. Em sua concepção, o proprietário seria mero detentor de riqueza, uma vez que a propriedade é, ela mesma, função social. Na visão de Duguit, ainda hoje defendida por várias bandeiras de lutas sociais, a propriedade, mais que um direito, é uma função. Enquanto o proprietário cumpre a função social, ele detém riqueza. Caso não cumpra, sujeita-se à intervenção estatal, para alguns sem qualquer direito à indenização. O titular do direito de propriedade tem o dever de dar à propriedade função que aproveite a si e também à coletividade.<sup>20</sup>

A transição do Estado Liberal do século XIX para o Estado do Bem-Estar Social do início do século XX marcou o início da concepção individualista e egoística do direito de propriedade. De fato, o denominado “Welfare State” se impõe como uma necessidade advinda do dever de reestabelecer nações e economias destruídas pela I Guerra Mundial de 1914 a 1918. A Constituição alemã de Weimar de 1919 destacou a função social da propriedade, pontificando que a propriedade não se deve limitar a satisfazer apenas seu titular, mas deve servir também aos interesses da coletividade.

No Brasil, a primeira Constituição a mencionar a função social foi a Carta de 1967, como princípio da ordem econômica (art. 157, III<sup>21</sup>), sendo certo que a Emenda Constitucional 1/1969 fez menção ao tema nos moldes do texto de 1967 (art. 160, III). A Constituição da República de 1988, por sua vez, deu maior relevo ao tema e determinou ser tanto a propriedade como sua função social direitos fundamentais (art. 5º, XXII e XXIII<sup>22</sup>). Diante da previsão atual, a função social não pode ser

---

<sup>19</sup> Hely Lopes Meireles pontua que Leon Duguit certamente se inspirou em São Tomás de Aquino para cunhar a expressão “função social”. MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998, p. 140.

<sup>20</sup> HUMBERT, George Louis Hage. **O direito urbanístico e a função socioambiental da propriedade urbana**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 92.

<sup>21</sup> Art. 157 - A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios: (...) III - função social da propriedade; (...).

<sup>22</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) XXII - é garantido o direito de propriedade; XXIII - a propriedade atenderá a sua função social; (...).

encarada como algo exterior à propriedade, mas sim como integrante de sua própria estrutura.

Com efeito, de acordo com o disposto no art. 182<sup>23</sup>, da Constituição da República, a propriedade urbana somente cumpre a sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor de cada Município. Disposição esta que é reforçada integralmente pelo Estatuto das Cidades.

Nesse contexto, em estudo das balizas da função social da propriedade, afirmam Cristiano Chaves de Faria e Nelson Rosendal:

A propriedade é um direito complexo, que se instrumentaliza pelo domínio. Este, como substância econômica da propriedade, possibilita ao seu titular o exercício de um feixe de atributos nas faculdades de usar, gozar, dispor e reivindicar a coisa que lhe serve de objeto (art. 1.228 do CC). A referida norma perfaz uma descrição analítica dos poderes dominiais nos moldes tradicionais.

(...)

Voltando o foco à conduta exigida do proprietário, a diretriz a ser seguida pelo plano diretor é impedir a retenção especulativa e inadequada utilização do imóvel que acabem por interferir nos projetos de desenvolvimento urbano. A propriedade urbana que não atende a sua função social é aquela que frustra três requisitos alternativos: a) não estar edificada; b) estar subutilizada; c) não estar sendo utilizada (...).<sup>24</sup>

A propósito, a preocupação com a função social da propriedade é essencial para o adequado aproveitamento do solo urbano e para as políticas urbanas, como destaca Elza Maria Alves Canuto:

A função social da cidade pressupõe um lugar geográfico, mas também o espaço destinado ao homem no seu cotidiano, com condições necessárias para fruir os seus direitos civis e políticos e cumprir suas obrigações de cidadão. A função social da propriedade urbana significa o seu exercício direcionado ao interesse geral, conciliando o interesse particular, cujo caráter não é absoluto, em face da Constituição Federal de 1988. A política urbana, como conjunto de ações municipais legais interventivas no espaço urbano, na forma do artigo 2º da Lei nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade – tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (...).<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (...).

<sup>24</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil: direitos reais** – Vol. 5. Salvador: Editora Juspodvm, 2012, p. 262-325.

<sup>25</sup> CANUTO, Elza Maria Alves. **Direito à moradia urbana: aspectos da dignidade da pessoa humana**. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 118.

Celso Antônio Bandeira de Mello destaca que a concepção de função social da propriedade não significa coibir o uso antissocial da propriedade, mas fazer com que efetive tal função, já que passa a ser um bem jurídico conaturalmente definido a nível constitucional, como teleologicamente orientado para esse fim<sup>26</sup>. Hely Lopes Meirelles, nessa esteira, pontua que o direito à propriedade sofre um processo de relativização, publicização ou socialização. Foi, paulatinamente, ao longo da evolução do direito, condicionado ao bem-estar social e ao cumprimento da função social.<sup>27</sup>

Com efeito, bem destaca Regina Iara Ayub Bezerra:

O princípio constitucional da função social da propriedade tem reflexo direto no Direito Urbanístico, constituindo sua interpretação na conjunção de valores metajurídicos, inseridos em outros princípios constitucionais conexos – princípios estruturantes, princípios gerais e princípios constitucionais -, os quais são interdependentes e concedem unicidade à Constituição Federal, proporcionando esteio à uniformização do ordenamento jurídico, sendo fonte primária da produção das normas infraconstitucionais.<sup>28</sup>

No contexto do presente estudo, em que se busca conjugar o direito à moradia digna e a regularização fundiária, a função social da propriedade muitas vezes será desafiada. Caberá ao gestor público ou aos julgadores ponderar os interesses, no caso concreto. Os seguintes julgados do Tribunal de Justiça de São Paulo ilustram aludida dicotomia:

E, ainda, a função social da propriedade e o direito de moradia também não são exceções aptas a bloquear a fiscalização municipal da tutela urbanística das edificações.

Quanto à função social, aliás, o imóvel urbano a cumpre na medida em que esteja sintonizado com as diretrizes do Plano Diretor do Município (art. 182, §2º, da CF c.c. o art. 39 do Estatuto da Cidade) e, além do apelante não apontar situação alguma de divórcio deste ordem, a alegação genérica de que a maior parte da população vive em moradias irregulares, ou, ainda, que falta política pública habitacional de interesse social, para a população carente e de baixa renda, não tem a força de tornar lícita sua conduta ilícita,

---

<sup>26</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. Novos aspectos da função social da propriedade no direito público. **Revista de Direito Público**. Vol. 20, n. 84. Outubro-dezembro de 1987, p. 39.

<sup>27</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998, p. 140.

<sup>28</sup> BEZERRA, Regina Iara Ayub. Conjuntos habitacionais segundo a lei 13.465, de 11 de julho de 2017. *In Regularização fundiária: Lei 13.465/2017*. Alberto Gentil de Almeida Pedroso, coordenador. 1. Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, p.116.

nem a de obstar a fiscalização e a intervenção municipal realizada em conformidade com a lei, na tutela da ordem urbanística local.

Nada, portanto, repita-se, a edificação em terreno oriundo de parcelamento ilegal, em plena desatenção às posturas e à legislação municipal pertinente.

O mesmo vale para o argumento centrado na tutela do direito social de moradia (art. 6º da CF), que não é exceção ao cumprimento da legislação municipal edilícia, inclusa a de exigibilidade de licenciamento, nem à aplicação da sanção do desfazimento da obra irregular, sem expectativa de regularização, em processo administrativo em curso para este fim.<sup>29</sup>

#### De outro lado:

Conquanto isso seja inquestionável, não se afigura razoável que, tão somente por força da irregularidade da construção, seja determinada a demolição.

Antes, é necessário saber a qualidade da irregularidade, e a impossibilidade do seu suprimento, sob pena de ofensa aos postulados da razoabilidade e da proporcionalidade.

(...)

Isto tanto mais se faz necessário nas hipóteses que cuidam de área urbana de modestíssimo perfil destinada à satisfação do direito constitucional de moradia (art. 6º da CF), de pessoas presumidamente de baixa renda como no caso dos autos, pois já aí atua o dever estatal de promoção do direito, conforme observado na Apelação nº 994.05.154411-0, relatada pelo Des. Sidney Romano dos Reis.<sup>30</sup>

Luiz Edson Fachin, em sua obra “O Estatuto Jurídico do Patrimônio Mínimo” bem enunciou os contornos de socialidade que permeiam e devem informar o exercício dos direitos de posse e propriedade:

Na inegável transformação que abre portas, sob a crítica de paradigmas tradicionais, ao Direito Civil contemporâneo, abre-se espaço para dar um passo adiante. A garantia pessoal de um patrimônio mínimo, do qual ninguém pode se assenhorar forçadamente, sob hipótese legítima alguma, pode ser esse novo horizonte. Parece inafastável alguma subjetividade inerente ao conceito de vida digna. Mesmo assim, é ineliminável a existência de uma esfera de integração a cargo do aplicador, considerando-se, ademais, as peculiaridades do caso concreto. A vida social e a estrutura da sociedade, modo de produção e de articulação dos objetos do desejo individual ou coletivo, não estão apartadas do regime jurídico patrimonial. A guarida a essa esfera patrimonial básica acentua a consideração de valores que denotam interesses sociais incidentes sobre as titularidades. Tais valores recaem, ainda que de modo diverso, sobre a posse e a propriedade. Não se trata apenas de voltar a reconhecer que o trabalho justifica o patrimônio. Trata-se,

<sup>29</sup> AC 0006833-95.2010.8.26.0127 – TJSP – Rel. Des. Vicente de Abreu Amadei – j. 18.11.2014 *In* DIP, Ricardo (Coord.). **Regularização fundiária urbana**: Jurisprudência Paulista. São Paulo: Quartier Latin, 2016, p. 51.

<sup>30</sup> BRASIL. AC 0012093-61.2007.8.26.0127 – TJSP – Rel. Des. Luis Fernando Camargo de Barros Vidal – j. 25.08.2014. **DIP**, Ricardo (Coord.) **Regularização Fundiária Urbana**: Jurisprudência Paulista. São Paulo: Quartier Latin, 2016, p. 50.

isso sim, de ressaltar que a titularidade das coisas não pode ser um fim em si mesmo.<sup>31</sup>

Nessa esteira, a análise da função social da propriedade, mormente no contexto da regularização fundiária urbana, deve ser ampla e não pode se restringir aos incisos XXII e XXIII do artigo 5º da Constituição da República. A propósito, o direito à moradia, bem como o aproveitamento do espaço urbano e a regularização fundiária estão intrinsecamente relacionados à observância da função social, a qual viabilizará a concretização dos instrumentos de regularização fundiária e de direito urbanístico presentes nas políticas públicas habitacionais no Brasil. O próprio artigo 10, inciso VII<sup>32</sup>, destaca que um dos objetivos da regularização fundiária urbana é garantir a efetivação da função social da propriedade.

---

<sup>31</sup> FACHIN, Luiz Edson. **Estatuto jurídico do patrimônio mínimo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 284-286.

<sup>32</sup> Art. 10. Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios: (...) VII - garantir a efetivação da função social da propriedade; (...).



## 2 POLÍTICAS HABITACIONAIS DO BRASIL

O problema do acesso à moradia o Brasil é antigo e remonta ao início do surgimento dos centros urbanos. Com efeito, a abolição da escravidão ocorrida no final do século XIX provocou significativo êxodo rural, uma vez que os escravos antes fixados no campo foram expulsos das fazendas onde trabalhavam e migraram para núcleos urbanos à procura de trabalho.

De fato, os primeiros núcleos urbanos considerados focos de pobreza, violência, epidemias e vícios foram os cortiços, presentes no Brasil e na Europa. Na verdade, eram o local de moradia de parcela carente e necessitada da população. Os cortiços são caracterizados pela condição precária de habitação, resultando em verdadeira violação à dignidade da pessoa humana e ao direito de moradia.

Por influência do movimento ocorrido na Europa pela reforma urbana higienista, as cidades brasileiras começaram a edificar grandes avenidas e implantar saneamento básico, com o fito de atender aos interesses da burguesia do período industrial. A partir do ano de 1856, o governo começa a dificultar a construção de novas moradias populares no centro da cidade e mais adiante proíbe a construção ou promove a demolição.

Não obstante, certo é que tais medidas não criaram habitações populares suficientes para abrigar a classe trabalhadora residente nos cortiços, ocasionando o surgimento de outras formas de áreas ilegais para abrigar essas famílias, iniciando a periferização e favelização. Nesse momento, a população excluída é expulsa para os morros e entornos da cidade.

Em 1980, o autor Aluísio Azevedo, na obra literária “O Cortiço”, considerado um romance naturalista com base na influência das teorias do evolucionismo e determinismo biológico do século XIX, retrata a história do personagem João Romão, cuja ambição e busca pela ascensão social, é dono e explora o “cortiço”. Na aludida obra, o autor relata a realidade social e a precariedade da habitação:

Hoje quatro braças de terra, amanhã seis, depois mais outras, ia o vendeiro conquistando todo terreno que se estendia pelos fundos da sua bodega; e, à proporção que o conquistava, reproduziam-se os quartos e o número de moradores. (...) naquela terra encharcada e fumegante, naquela umidade quente e lodosa, começou a minhocar, a esfervilhar, a crescer, um mundo, uma coisa viva, uma geração, que parecia brotar espontânea, ali mesmo, daquele lameiro, e multiplicar-se como larvas no esterco. (...) O verdadeiro tipo da estalagem fluminense, a legítima, a legendária; aquela em que há um samba e um rolo por noite; aquela em que se matam homens sem a polícia descobrir os assassinos; paraíso de vermes, brejo de lodo quente e fumegante, donde brota a vida brutalmente, como de uma podridão.<sup>33</sup>

Ao comentar o romance, que bem destaca os problemas ambientais e sociais das habitações coletivas existentes no Rio de Janeiro, Nilzete Ferreira e Antônio Carlos de Miranda acrescentam que:

(...) as habitações coletivas são um marco, em meados do século XIX, nos tipos de moradias do Rio de Janeiro. E que representa a resposta da crise habitacional causada com o crescente aumento populacional (de 191.002 habitantes, em 1870, para 425.386, em 1890), nessa época, um outro fator associado ao anterior foi a possibilidade dos proprietários de prédios e terrenos aumentarem seus lucros<sup>5</sup> através destes tipos de moradias. Para isso, esse proprietário: o „corticeiro”, como afirma este autor, “procura investir o mínimo possível e aproveitar ao máximo o terreno, o que explica a razão pela qual as moradias assumirão a forma de habitações coletivas e se caracterizarão pela precariedade e pela falta de higiene”. O espaço e a cidade não são simplesmente objetos concretos de edificações, mas a produção e reprodução que o ser humano manipula. Sobre isso Santos (1997) afirma que “a essência do espaço é social” agindo assim, ser humano passa a atribuir um valor particular ao lugar, processo este chamado de valorização do espaço por Moraes (2005, p.35), este valor diferencia os lugares muito mais pelas características humanas e não apenas as naturais. Essa intervenção na paisagem altera o ambiente, desfigurando-o tornando-se um “elemento revelador” da sua história. Na ausência de melhoramentos públicos a população, sintoma da desigualdade, representa a “resistência e sobrevivência”, expropriação e exploração, pelos vários agentes, passando a acomodar em condições precárias de saneamento básico. Em O Cortiço, as casinhas se multiplicavam já em torno de cem, avançando território, local privilegiado, dispendo de banheiro coletivo, bica para abastecimento d’água, condições para o trabalho das lavadeiras, a indústria têxtil ganha força: “aquele era o melhor ponto do bairro para a gente do trabalho.”<sup>34</sup>

Após a segunda metade do século XX, o desenvolvimento industrial impulsionou o processo de urbanização brasileira, agravando o êxodo rural e

---

<sup>33</sup> AZEVEDO, Aluísio de. **O Cortiço**. Rio de Janeiro: Editora Escala, 2005, p. 14-21.

<sup>34</sup> FERREIRA, Nilzete. MIRANDA, Antonio Carlos de. Através de “o cortiço” um olhar acerca da saúde, saneamento e meio ambiente: uma encruzilhada histórica. Disponível em: <[https:// www.amigosdanatureza.org.br/publicacoes/index.php/forum\\_ambiental/article/view/350/357](https://www.amigosdanatureza.org.br/publicacoes/index.php/forum_ambiental/article/view/350/357)> Acesso em: 11 jul. 2019

consequentemente agravando os problemas sociais, principalmente de moradia. A propósito, no período de 1940 a 1960, a população brasileira saltou de 41 milhões para 70 milhões de habitantes, com taxa de urbanização aumentando de 31% para 45% acarretando o aumento de assentamentos ilegais que visavam abrigar e dar moradia às pessoas de baixa renda.<sup>35</sup>

O crescimento demográfico das cidades se tornou cada vez mais nítido:

Na década de 1930 deu-se efetivamente início à industrialização do Brasil, sendo promulgado o Código de Águas, que passou a titularidade das quedas d'águas à União, com o objetivo de explorar energia elétrica por meio de concessões à iniciativa privada, separando-as juridicamente do domínio do dono do solo, e o Código de Minas, que, da mesma forma que o Código de Águas, passou a titularidade das jazidas minerais à união, para, por meio de concessão à iniciativa privada, explorar a riqueza mineral.

No governo Vargas, no início dos anos 1940, surgiram a Companhia Siderúrgica Nacional e a Companhia Vale do Rio Doce, para exploração de minério.

Nos anos 1950, sob a presidência de Juscelino Kubitschek, que possuía um Plano de Metas voltado à industrialização do País, com maior relevância para a indústria automotiva, houve um grande impulso para a industrialização, passando a base da economia, que era essencialmente rural, para industrial. Simultaneamente à industrialização, ocorreu um intenso crescimento demográfico, em um gradiente de aumento de 3% da população.<sup>36</sup>

Logo, desde o início da formação da sociedade brasileira, é nítido que a desigualdade social inviabilizou o acesso à moradia para parcela significativa da população. Com o passar do tempo, inclusive com a migração significativa da população da região nordeste para a região sudeste, acentuou-se os processos de periferização, segregação, degradação ambiental, má qualidade de vida e violência nas cidades brasileiras. Com efeito, a população urbana brasileira no ano 2000 já correspondia a mais de 2/3 da população total, correspondendo a 138 milhões de pessoas.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> HOLZ, Sheila. MONTEIRO, Tatiana Vilela de Andrade. **Política de habitação social e o direito à moradia no Brasil**. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/158.htm>>. Acesso em: 11 jul. 2019.

<sup>36</sup> BEZERRA, Regina Iara Ayub. Conjuntos habitacionais segundo a lei 13.465, de 11 de julho de 2017. *In Regularização Fundiária: Lei 13.465/2017*. Alberto Gentil de Almeida Pedrosa (Coord.) 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, p.121.

<sup>37</sup> Disponível em: <[www.ibge.gov.br/ibgeteen/pesquisas/demograficas.html](http://www.ibge.gov.br/ibgeteen/pesquisas/demograficas.html)>. Acesso em: 12 jul. 2019.

Pode-se considerar o problema de ocupação desordenada do solo urbano como preocupação global, impondo ações planejadas e específicas, mormente nas grandes metrópoles mundiais. Nesse sentido, vale reproduzir as considerações de assim pontuam Pablo Ciccolella e Iliana Mignaqui:

La globalización económica como los procesos de integración regionales (NAFTA, UE, MERCOSUR) están acompañados por la creación de normas supranacionales que no se limitan sólo a las leyes de intercambio comercial sino también a las de ordenamiento territorial, desarrollo económico-territorial y modelos de gestión sociourbana funcionales al nuevo orden mundial. En este marco se hace imprescindible considerar las siguientes cuestiones.

- Repensar la estructura del Estado. Rever los aparatos burocráticos y marcos normativos y regulatorios de los estados nacionales para hacer frente a la nueva burocracia global. Avanzar hacia una descentralización real para fortalecer los gobiernos locales, asignando recursos proporcionales a las competencias delegadas.

- Rediscutir los modelos de desarrollo. Considerar al territorio como un recurso estratégico: la identidad local como clave de la especificidad competitiva. Valorizar el territorio y buscar formas de captación de plusvalías urbanas desde el Estado para que puedan ser redistribuidas en proyectos sociales. Implementar políticas de reconversión y reordenamiento territorial persiguiendo objetivos de competitividad pero también de equidad socioterritorial.

- Las grandes economías urbano-metropolitanas aparecen como competidoras de las economías de base territorial nacional. Es imprescindible modernizar y reorganizar al Estado en este nuevo contexto. Recurrir a la planificación urbana como instrumento público para generar nuevas solidaridades interterritoriales y nuevas formas de complementariedad económico-territorial que articulen competitividad territorial con equidad social.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> CICOLELLA, Pablo; MIGNAQUI, Iliana. Capitalismo global y transformaciones metropolitanas: enfoques e instrumentos para repensar el desarrollo urbano. **In Otro desarrollo urbano: ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática**. Compilado por Héctor Poggiese y Tamara Tania Cohen Egler. 1ª ed. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, 2009, p. 46. Tradução: A globalização econômica, como os processos de integração regional (NAFTA, UE, MERCOSUL), é acompanhada pela criação de normas supranacionais que não se limitam apenas às leis de troca comercial, mas também às de planejamento territorial, desenvolvimento econômico-territorial e modelos de gestão sócio-urbana funcional para a nova ordem mundial. Nesta estrutura, é essencial considerar os seguintes problemas.

- Repensar a estrutura do Estado. Analise o aparato burocrático e os marcos regulatórios e regulatórios dos estados nacionais para enfrentar a nova burocracia global. Avance para uma verdadeira descentralização para fortalecer os governos locais, alocando recursos proporcionais aos poderes delegados.

- Rediscutindo modelos de desenvolvimento. Considere o território como um recurso estratégico: a identidade local como uma chave para a especificidade competitiva. Valorize o território e procure maneiras de capturar ganhos de capital urbano do Estado para que possam ser redistribuídos em projetos sociais. Implementar políticas de reconversão e reorganização territorial visando objetivos de competitividade, mas também de equidade socioterritorial.

- As grandes economias metropolitanas urbanas aparecem como concorrentes das economias nacionais de base territorial. É essencial modernizar e reorganizar o Estado nesse novo contexto. Recorrer ao planejamento urbano como instrumento público para gerar nova solidariedade

A deficiência na criação de políticas públicas urbanas teve como resultado o agravamento do problema da habitação social e a criação de direito informal a vários ocupantes do solo urbano brasileiro. Não obstante, imperioso um estudo acerca das políticas habitacionais para verificar a importância da regularização fundiária regulamentada pela lei n. 13.465/17 para a efetivação do direito à moradia. Enquanto direito difuso social e fundamental, mister sua tutela pelo poder público.<sup>39</sup>

A primeira política pública implementada pelo governo brasileiro foi o oferecimento de crédito às empresas privadas para que estas construíssem moradias para as classes mais necessitadas. Como bem ensina Regina Iara Ayub Bezerra:

À época já existiam as moradias informais, sobre as quais incidia o direito informal, inclusive para compra e venda. As empresas privadas construíram moradias individuais com a utilização do crédito concedido pelo Governo Federal, porém não obtiveram sucesso na negociação dos imóveis em decorrência de possuírem preços bem mais elevados em comparação com as habitações informais. Ante essa dificuldade, algumas empresas privadas contraíam financiamento com o crédito governamental, porém edificavam imóveis destinados à classe social elevada e outros edificavam imóveis destinados à habitação coletiva da classe social pobre, tais como cortiços, estalagens, avenidas, casas de cômodos, vilas operárias e vilas populares, edificações estas que foram reconhecidas como resolução do problema da moradia e manutenção da população nos centros urbanos.<sup>40</sup>

No início do século XX, começaram a ser implementadas no Brasil políticas públicas de segregação territorial, baseadas no modelo de planejamento urbano de Paris, que conjugou saneamento, embelezamento, circulação e segregação territorial. Tais políticas segregacionistas são nitidamente verificadas em Belo Horizonte e na cidade do Rio de Janeiro. No planejamento da capital mineira, determinou-se os espaços a serem ocupados por determinados grupos sociais, resultando na ocupação irregular de diversas áreas ao redor da Avenida do Contorno. Na capital fluminense, por sua vez, a reforma urbanística foi marcada pela construção de praças, ampliação de ruas, higienização pelo saneamento básico e vacinação em massa e criação da Avenida Central, hoje denominada Avenida Rio Branco, com o intuito de ser

---

interterritorial e novas formas de complementaridade econômico-territorial que articulem competitividade territorial com equidade social.”

<sup>39</sup> CANUTO, Elza Maria Alves. **Direito à moradia urbana**: aspectos da dignidade da pessoa humana. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 176-180.

<sup>40</sup> BEZERRA, Regina Iara Ayub. Conjuntos habitacionais segundo a lei 13.465, de 11 de julho de 2017. *In Regularização Fundiária*: Lei 13.465/2017. Alberto Gentil de Almeida Pedrosa (Coord.), 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, p.122.

equivalente à avenida parisiense Champs Elisées. O resultado de aludida reforma foi o surgimento das primeiras favelas do Rio de Janeiro:

Para implementar essa reforma urbana, que tinha por objetivo melhorar a circulação e expulsar do centro urbano as habitações coletivas, pois, muito embora sua construção tivesse sido financiada pelo poder público, este considerava os cortiços uma ameaça à ordem pública, foram demolidos 590 prédios velhos para construção de 120 novos edifícios, resultando na expulsão de muitas pessoas pobres de suas moradias, as quais ocuparam os subúrbios e deram início ao surgimento das primeiras favelas na cidade do Rio de Janeiro, resultantes de assentamentos irregulares. Do início do século XX até a década de 1930, diversas cidades brasileiras tiveram o problema habitacional agravado em razão do aumento da densidade demográfica, que se assentava no subúrbio e em favelas de forma irregular, pois as políticas urbanas eram pontuais e ineficientes.<sup>41</sup>

Ao verificar que o setor privado não conseguira resolver o problema da crescente industrialização e urbanização ocorrida no final da década de 1930, o Estado assumiu a função e viabilizou o financiamento de moradias alugadas por meio dos Institutos de Aposentadoria e Pensão. Todavia, por atender apenas os associados ao instituto, tal política não foi exitosa. Assim, no ano de 1946, o governo criou a Fundação da Casa Popular (FCP), primeiro órgão do Brasil destinado à criação de moradia às populações carentes, o qual também fracassou, devido ao acúmulo de funções, falta de recursos e força política, sendo esvaziado em 1952 pelo governo Federal.

O regime militar iniciado em 1964 foi responsável por criar o Banco Nacional da Habitação (BNH), erigido como principal órgão da política habitacional e urbana do país naquele período, promovendo a edificação de moradias e obras de infraestrutura nos bairros considerados formais. Em 1964, também foi editada a lei n. 4.591, responsável por regulamentar a atividade de incorporação imobiliária.

As Companhias de Habitação Popular (COHAB's), criadas em vários municípios brasileiros entre os anos 1964 e 1965, tinham como objetivo executar obras e reduzir o déficit habitacional, valendo-se para tanto de recursos disponibilizados pelo Banco Nacional da Habitação (BNH). Todavia, conforme alerta Regina Bezerra, tais recursos não foram acessíveis a todas as classes da população:

---

<sup>41</sup> BEZERRA *In Regularização Fundiária*, 2018, p.122-123.

Com a inflação muito alta, caracterizadora do regime ditatorial, a classe pobre não tinha condições de contrair financiamento, pois o salário mínimo era cada vez mais corroído pela inflação, sendo privilegiada, mais uma vez, a classe média, com a aquisição de moradia, enquanto as famílias pobres se assentavam em favelas e em loteamentos clandestinos das periferias das capitais e das regiões metropolitanas, consistindo esses nos únicos meios de acesso à moradia na cidade para a classe pobre: aquisição de lotes ilegais ou irregulares cujos preços e formas de pagamento eram acessíveis à população de baixa renda autoconstrução, trazendo como consequência um aumento substancial de loteamentos clandestinos nas periferias dos grandes centros urbanos na década de 1970.<sup>42</sup>

Em 1975, o governo criou o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB), cujo objetivo era criar condições mínimas de infraestrutura e saneamento, ao passo que o mutuário deveria construir sua moradia de acordo com suas possibilidades financeiras. Tal programa, todavia, não teve significativo sucesso, já que as áreas abrangidas eram muito distantes dos centros urbanos.

A crise financeira agravada na década de 1980 reduziu os recursos do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), culminando na extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH) em 1986, cujas funções foram transferidas para a Caixa Econômica Federal.

Em 1988, foi editada a Constituição da República, que deu atenção especial à matéria urbanística, com previsão de vários dispositivos sobre o desenvolvimento urbano (art. 21, XX<sup>43</sup>, e 182), preservação ambiental (arts. 23, III, IV, VI e VII; 24, VII e VIII; e 225), sobre planos urbanísticos (arts. 21, IX; 30, VIII; e 182) e sobre a função urbanística da propriedade urbana.

Com bem destaca Nelson Saule Júnior, o direito à moradia se inclui entre aqueles integrantes da categoria dos direitos econômicos, sociais e culturais, cuja eficácia jurídica e social depende da ação positiva do Estado, por meio da execução de políticas públicas, especialmente da política urbana e habitacional.<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> BEZERRA *In Regularização fundiária, 2018*, p.124.

<sup>43</sup> Art. 21. Compete à União: (...) XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos; (...).

<sup>44</sup> SAULÉ JUNIOR, Saulo. **Estatuto da cidade**: novos horizontes para a reforma urbana. São Paulo: Pólis, 2001, p. 105.

Com efeito, a Constituição da República de 1988 atribuiu competência aos municípios para gerir as políticas públicas de planejamento urbano, no intuito de ampliar a eficácia, eficiência e democratização das políticas, em razão da proximidade dos gestores locais com peculiaridades e necessidade específicas de cada município. A partir da edição da Constituição, as políticas públicas habitacionais do período democrático se desenvolveram de acordo com cada um dos governos.

## 2.1 POLÍTICAS HABITACIONAIS PÓS CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988

O governo de Fernando Collor, seguindo o modelo clientelista e de favorecimentos implantado por José Sarney, criou em 1990 o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), cujo propósito era financiar projetos de construção de unidades e de ofertas de lotes urbanizados de iniciativa das COHAB, prefeituras, cooperativas, entidades de previdência, entre outras, para famílias com renda mensal de até cinco salários mínimos. O governo Collor também foi marcado pela utilização desmedida e abusiva do FGTS com outros fins que não a moradia, suspendendo qualquer financiamento habitacional nos dois anos subsequentes ao seu governo e prejudicando sobremaneira a construção de moradias.

O governo Itamar Franco incentivou a formação de conselhos e a criação de fundos destinados à habitação. No ano de 1992, foi instituído o Fórum Nacional de Habitação (FNH), responsável por integrar parcela da sociedade civil, empresários e setores do Estado, sempre com vistas a promoção de financiamentos e construção de moradias. Nesse período, foram criados os programas Habitar Brasil e Morar Município, os quais se valiam de recursos do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF), mas não tiveram êxito em razão da insuficiência de recursos e do excesso de exigência legal.

Fernando Henrique Cardoso, em seu governo, promoveu reforma no setor de políticas urbanas, com vista a otimizar esse setor do governo:

O governo FHC executou ampla reforma, com reorganização institucional, criando a Secretaria de Política Urbana (SEPURB), vinculada ao Ministério do Planejamento, a quem incumbiu a formulação e implementação da política nacional da habitação. Essa reorganização alterou substancialmente o papel da Caixa Econômica Federal, que passou a ser o agente operador dos



recursos do FGTS e o agente financeiro do Sistema Financeiro da Habitacional (SFH), enquanto a SEPURB foi incumbida da formulação e coordenação das ações destinadas à habitação, tais como saneamento e a infraestrutura baseados, conforme previsão constitucional, em articulação intra e intergovernamental.<sup>45</sup>

No governo Fernando Henrique Cardoso a União regulamentou o art. 182 da Constituição da república e editou a Lei n. 10.257, denominada Estatuto da Cidade, cuja importância deve ser destacada:

O Estatuto da Cidade consolidou uma ordem urbanística mais justa, incluída e democrática para as cidades brasileiras, apesar de ainda não ter tido tempo significativo para a implementação de seus instrumentos, entre os quais destacaremos neste trabalho aqueles relacionados à regularização fundiária. (...) não há como enfrentar o enorme desafio da promoção da reforma urbana no Brasil senão através de uma profunda reforma jurídica, pois 'cidade e cidadania são o mesmo tema, e não há cidadania sem a democratização das formas de acesso ao solo urbano e às moradias nas cidades'. Destarte, somente através de uma reforma no Direito, tanto na produção como na interpretação das normas de direito urbanístico, é que será viável a ruptura do padrão de exclusão social, segregação territorial, degradação ambiental e ilegalidade urbana característico da urbanização brasileira.<sup>46</sup>

Nessa esteira, o Estatuto das Cidades regulamentou o princípio da função social da propriedade e a regularização fundiária, prevendo mecanismos como a incidência de imposto progressivo sobre a propriedade imobiliária urbana, desapropriação com pagamento por meio de títulos da dívida pública, usucapião urbana, demarcação de zonas especiais de interesse social (ZEIS), entre outros.

Mais adiante, no governo de Luis Inácio Lula da Silva, foi lançado, em 2009, com a edição da Lei 11.977, de 7 de julho de 2009, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), cujo objetivo foi construir um milhão de moradias para famílias com renda mensal entre zero e dez salários mínimos, promover investimentos na área da construção civil e gerar empregos, conforme detalha Regina Bezerra:

A política do governo Lula incumbiu à iniciativa privada prover moradias, destinando 97% do subsídio público à oferta e produção direta por construtoras privadas e 3% a cooperativas e movimentos sociais, permitindo a concentração dos recursos na edificação de moradias destinadas a famílias com renda mensal entre três e dez salários mínimos, muito embora a maior demanda por casa própria seja de famílias com renda mensal de zero a três

---

<sup>45</sup> BEZERRA *In Regularização fundiária*, 2018, p.125-126.

<sup>46</sup> BARROS, Felipe Maciel. **Regularização fundiária e direito à moradia**: instrumentos jurídicos e o papel dos municípios. Curitiba: Juruá, 2014. p.91.

salários mínimos, além de enfraquecer os Municípios em decorrência de o Programa estimular uma urbanização e captação de fundos públicos que contrariam os dispositivos do Estatuto das Cidades, dificultando sua aplicação.<sup>47</sup>

Embora não seja imune a críticas, o Programa Minha Casa Minha Vida estimulou a construção de habitações populares com maior preocupação às normas urbanísticas e representou maior acesso à moradia por parte da população brasileira mais pobre, conforme dados do PNAD, organizados por Tereza Campello:

O Minha Casa Minha Vida, programa habitacional com financiamento, entregou cerca de 1,7 milhão das moradias para famílias com renda de até R\$ 1.600,00, onde se concentra a maior parte do déficit habitacional. As casas chegaram a quem mais precisava: 85% das famílias chefiadas por mulheres, 46% recebem Bolsa Família, 66,8% são negros (pretos e pardos), 53% têm ensino fundamental incompleto ou não tem instrução e 70% têm até R\$ 800,00 de renda mensal.<sup>48</sup>

Com efeito, no tocante à regularização fundiária, a Lei 11.977/09 estabeleceu os aspectos gerais e foi responsável por criar dois novos e importantes instrumentos de regularização fundiária, vale dizer, a demarcação urbanística para fins de regularização fundiária e a legitimação de posse, os quais, pioneiramente, possibilitaram o reconhecimento da usucapião na via administrativa. Assim, tornou-se possível a regularização de áreas privadas sem necessidade de intervenção do Poder Judiciário.

Mais adiante, durante o governo de Michel Temer, foi editada a Lei Federal n. 13.465, de 11 de julho de 2017, no intuito de promover a regularização fundiária e, conseqüentemente, reverter situações de ilegalidade na ocupação dos centros urbanos brasileiros. Aludida legislação derogou vários dispositivos da Lei 11.977/09 e passou a ser o principal instrumento legal de regularização fundiária.

Com efeito, a Lei 13.465/17 regulamenta duas modalidades de regularização fundiária urbana, quais sejam, a regularização fundiária de interesse social (Reurb-S) e a regularização fundiária de interesse específico (Reurb-E). Aquela

---

<sup>47</sup> BEZERRA *In* Regularização fundiária, 2018, p. 126.

<sup>48</sup> CAMPELLO, Tereza. **Faces da desigualdade no Brasil**: Um olhar sobre os que ficam para trás. Brasília: Faculdade Latino Americana de Ciências Sociais, 2017. p. 37.

tem como objetivo promover a regularização de áreas ocupadas pela população de baixa renda e esta abrange todas as demais áreas não classificadas como Reurb-S. A lei em epígrafe criou importantes institutos jurídicos, que merecem atenção especial dos juristas, destacando-se a legitimação de posse (artigo 11, VI<sup>49</sup>), a legitimação fundiária (artigo 11, VII<sup>50</sup>), o direito de laje, a regulamentação dos conjuntos habitacionais, a demarcação urbanística, os condomínios de lotes e os condomínios urbanos simples.

Outros efeitos jurídicos advindos da edição da lei em comento também podem ser apontados, como a possibilidade de legalização do “loteamento fechado”, tema antes controverso no âmbito dos Tribunais Superiores; a previsão do prazo de cinco anos para a caracterização do instituto do abandono, previsto no art. 1.275<sup>51</sup> do Código Civil; ampliação das hipóteses de ampliação do consórcio imobiliário disposto no Estatuto das Cidades para incluir áreas objeto de regularização fundiária urbana.

No tocante aos loteamentos, é necessário diferenciar o “loteamento de acesso controlado” do “condomínio de lotes”, que são realidades das cidades brasileiras e até então carentes de regulamentação. Ambos têm como característica fática lotes no interior de uma área maior com sensação de segurança em razão do “fechamento” do empreendimento, mas se diferem juridicamente.

No loteamento de acesso controlado, apenas os lotes são de propriedade particular, ao passo que as demais áreas, como ruas e praças, são públicas. Em razão disso, o acesso às áreas públicas desses empreendimentos não pode ser obstado a quem se identifique. De outro lado, no condomínio de lotes, todo o terreno pertence aos particulares, vez que há os lotes como unidades autônomas e as áreas comuns pertencentes aos condôminos proprietários condôminos.

---

<sup>49</sup> Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se: (...) VI - legitimação de posse: ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, conversível em aquisição de direito real de propriedade na forma desta Lei, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse; (...).

<sup>50</sup> (...) VII - legitimação fundiária: mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb; (...).

<sup>51</sup> Art. 1.275. Além das causas consideradas neste Código, perde-se a propriedade: (...) III - por abandono; (...).

De fato, a lei em comento visa minimizar os efeitos da negligência do estado brasileiro com a ocupação desordenada do solo urbano, de modo a conferir maior proteção ao direito à moradia, conferindo legitimidade aos ocupantes do solo, evitando a sonegação fiscal e conflitos fundiários. Uma das grandes preocupações da lei é promover maior segurança jurídica por meio da integração entre a realidade fática e a realidade registral. Como bem destaca Alberto Gentil de Almeida Pedroso:

A Lei 13.465/2017 é fruto do descaso de um Estado negligente por muitas décadas com o uso da terra por seu povo. A proliferação de ocupações irregulares, clandestinas, desorganizadas, em desprestígio ao ordenamento jurídico (parcelamento do solo, incorporações imobiliárias, Estatuto da Terra e tantos outros diplomas legais), foi facilitada por um Estado fraco quanto à fiscalização e observância dos nortes legais disciplinados pelo Legislador. (...) A Lei 13.465/2017 é importante para a legitimação dos ocupantes das áreas irregulares, bem como para o reconhecimento e acolhida da nova realidade urbanístico-ambiental pelo estado (com reflexos imediatos no fôlio real). Esgotada a fase administrativa de maneira bem-sucedida para identificação das áreas irregulares e dos ocupantes, cabe ao Registro de Imóveis receber os títulos e registral a nova moldura urbanístico-ambiental da área em que lhe compete atuar.<sup>52</sup>

Fernando Henrique Rovere Godoy bem elucida os problemas advindos da ausência de políticas públicas no crescimento urbano brasileiro:

As ocupações irregulares colocam milhões de brasileiros em uma situação de moradia precária, sem acesso a todos os benefícios que a cidade pode e deve oferecer ao cidadão. Essas áreas problemáticas decorrem de (a) ocupação de terras vazias por grupos de baixa renda; (b) loteamentos irregulares e clandestinos comercializados ilegalmente, onde muitas vezes, valendo-se da ingenuidade do homem do campo, muitos empreendedores inescrupulosos acenaram com a viabilidade na aquisição de imóvel para construir a sonhada 'casa própria'. Após a apropriação do dinheiro dos incautos, o loteador clandestino desaparecia. Nada de áreas institucionais, nem de infraestrutura. Ausência de esgotamento sanitário doméstico, menos ainda de espaços verdes; (c) conjuntos habitacionais para hipossuficientes produzidos pelo poder público; e (d) cortiços e favelas, inclusive a ocupação de edifícios ociosos.<sup>53</sup>

Nessa esteira, a regularização fundiária pode ser sintetizada como o conjunto de medidas jurídicas, ambientais e sociais cujo objetivo é regularizar

---

<sup>52</sup> PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida. Impressões práticas sobre o sistema da regularização fundiária urbana idealizado pela lei 13.465/17 (arts. 9º a 54). *In Regularização Fundiária: Lei 13.465/2017*. Alberto Gentil de Almeida Pedroso (Coord.). 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, p.39.

<sup>53</sup> GODOY, Fernando Henrique Rovere de. A regularização fundiária urbana de acordo com a Lei 13.465/17: uma tentativa de inserir a cidade informal dentro da cidade formal. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 83, ano 40, julho-dezembro 2017, p. 457-458.

assentamentos urbanos irregulares e conferir titulação aos seus ocupantes. Visa, portanto, garantir a efetividade do direito fundamental à moradia e garantir o desenvolvimento da função social da propriedade.

O objetivo primordial da lei é legalizar assentamentos irregulares, de ocupação consolidada há anos e, mediante a identificação dos núcleos urbanos informais, criar unidades imobiliárias compatíveis e constituir sobre eles direitos reais em favor de seus ocupantes. Infelizmente, fruto do crescimento populacional e urbano desordenado, muitos brasileiros residem em imóveis sem qualquer titulação, a título de posse decorrente de ocupação irregular, o que não lhes garante o acesso ao mínimo de infraestrutura e possibilidade de comercializar e transferir *causa mortis* os bens adquiridos ao longo da vida, afetando a própria dignidade da pessoa humana.

É certo que o problema de assentamentos irregulares não é exclusivo do Brasil, sendo verificado em várias cidades do mundo, principalmente nas mais populosas. Ao abordar a importância e ao mesmo tempo a dificuldade do poder público mexicano de implementar a regularização fundiária na Cidade do México, que conta com quase nove milhões de habitantes, Elias Huamán assim pontua:

Así, las acciones promovidas por diferentes políticas, han provocado diferentes respuestas de los sectores sociales en función al tipo de propiedad. La tierra privada es regularizada en mayor proporción que la ejidal, aún con las reformas del art. 27 constitucional, la regularización de la tenencia de tierras ejidales continúa presentando dificultades. Y mientras los grupos de mayores ingresos regularizan sus predios sin inconvenientes, los de ingresos más bajos tienen problemas para asumir el costo de la regularización.

En conclusión, regularizar la tenencia del suelo urbano para vivienda, representa hoy para la acción gubernamental un atractivo y al mismo tiempo un desafío político, social y económico, tanto por las operaciones magnificables que otorga el proceso, como por las dificultades que hallan los intereses de la agenda oficial en materia de legitimación. Aspectos que acorde al potencial electoral y fiscal del territorio, finalmente determinan el grado de involucramiento e intervención del Estado. Flexibilizando de esta manera la articulación de la política habitacional con la ordenación del territorio y la dinámica poblacional, que conlleva a no satisfacer suficientemente la demanda y promoción de suelo con aptitud habitacional, y el desarrollo de infraestructura y servicios públicos básicos para la vivienda social.<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> HUAMÁN, Elias. **A la regularización territorial en la zona metropolitana de la ciudad de México (1970-2002)**: un instrumento desvinculado de la política de ordenamiento territorial. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-331/sn-331-32.htm>>. Acesso em 20/07/2019. Tradução: “Assim, as ações promovidas por diferentes políticas provocaram respostas diferentes dos setores sociais, dependendo do tipo de propriedade. A terra privada é regularizada em maior proporção que o ejido

Questão delicada enfrentada pelos tribunais brasileiros é o conflito entre o direito constitucional à moradia e a necessidade de remoção de pessoas em áreas de risco ou em áreas objeto de reintegração de posse. A propósito, tanto o Supremo Tribunal Federal, como o Superior Tribunal de Justiça, reconhecem o poder-dever dos poderes públicos em efetivar obras e medidas que amenizem as drásticas consequências do deslocamento ou retirada de pessoas de assentamentos, em observância à tutela necessária ao direito à moradia. Nesse sentido, podemos destacar recente julgado do Supremo Tribunal Federal:

Direito fundamental à moradia. Imóvel público. Loteamento irregular. Inércia do poder público. (...) O exercício do poder de polícia de ordenação territorial pode ser analisado a partir dos direitos fundamentais, que constituem, a toda evidência, o fundamento e o fim da atividade estatal. Na presença de instrumentos do Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2001) para efetivar as diretrizes constitucionais, é razoável exigir do poder público medidas para mitigar as consequências causadas pela demolição de construções familiares erigidas em terrenos irregulares. Diante da previsão constitucional expressa do direito à moradia (art. 6º, CF) e do princípio da dignidade humana (art. 1º, III, CF), é consentâneo com a ordem normativa concluir não ser discricionário ao poder público a implementação de direitos fundamentais, mas apenas a forma de realizá-la.<sup>55</sup>

No mesmo sentido, é a reiterada jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MINISTÉRIO PÚBLICO. DIREITO À MORADIA. FAVELA DO VIETNÃ. CENTENAS DE FAMÍLIAS EM SITUAÇÃO DE RISCO. DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS INDISPONÍVEIS. LEGITIMIDADE ATIVA.

1. Cuida-se, na origem, de Ação Civil Pública proposta com a finalidade de promover a desocupação de residências de famílias em situação de risco, na Favela do Vietnã, ao longo do Córrego Água Espriada, e seu

---

(terra de propriedade do poder público mexicano), mesmo com as reformas do art. 27 constitucionalmente, a regularização da posse da terra do ejido continua apresentando dificuldades. E enquanto os grupos de alta renda regularizam suas terras sem inconvenientes, os grupos de baixa renda têm problemas para arcar com o custo da regularização. Concluindo, regularizar a posse da terra urbana para a habitação representa hoje um atrativo e, ao mesmo tempo, um desafio político, social e econômico, tanto pelas magníficas operações concedidas pelo processo quanto pelas dificuldades encontradas pelos interesses. da agenda oficial de legitimação. Considera que, de acordo com o potencial eleitoral e fiscal do território, finalmente se determina o grau de envolvimento e intervenção do Estado. Dessa forma, flexibilizando a articulação da política habitacional com o planejamento do território e com a dinâmica populacional, o que implica em não satisfazer suficientemente a demanda e a promoção de terrenos com aptidão habitacional e o desenvolvimento de infraestrutura e serviços públicos básicos de habitação social.”

<sup>55</sup> BRASIL. STF - ARE: 908.144 DF2, Relator: Ministro EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 17/08/2018, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: 27/08/2018 --> DJe 27/08/2018.

posterior alojamento em área apropriada. 2. Conforme descreve o acórdão recorrido, "os documentos juntados aos autos comprovam a existência de famílias morando em áreas de risco em discussão, que as habitações foram construídas de maneira irregular, sem qualquer fiscalização, cujo dever compete ao Município" (fl. 835). Ficou consignado ainda que "a Municipalidade, mesmo ciente da situação da Favela do Vietnã, deixou que no local fossem instaladas centenas de famílias e tal fato só demonstra o descaso com que o poder público vem tratando a questão" (fl. 836). 3. O objeto da Ação Civil Pública proposta é a tutela dos direitos à moradia e à vida digna, os quais se apresentam como direitos individuais homogêneos de indiscutível caráter social e indisponível (arts. 1º, III, 3º, III, 5º, caput, e 6º da CF). 4. A jurisprudência do STJ é pacífica quanto ao reconhecimento da legitimidade ativa do Parquet para a defesa de interesses individuais homogêneos indisponíveis (REsp 1.192.281/SP, Rel. Ministra Nancy Andrighi, Corte Especial, DJe 25/11/2015; REsp 1.120.253/PE, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 28/10/2009; AgRg nos EDcl no REsp 1.186.995/SP, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 10/12/2014). 5. Recurso Especial não provido..<sup>56</sup>

Assim, não restam dúvidas de que as medidas de regularização fundiária que melhor preservem os direitos fundamentais dos cidadãos devem ser concretizadas pelo poder público, principalmente pelos municípios, que é o ente estatal mais próximo às peculiaridades e necessidades locais. Ademais, muitas medidas tornam-se necessárias em razão da inércia ou ineficiência de políticas públicas municipais comprometidas com a urbanização.

Nesse contexto, no Brasil, o advento da Lei 13.465/2017 tem como espoco identificar os núcleos urbanos informais, consolidados ou não, por meio da demarcação urbanística, a fim de identificar os imóveis abrangidos e notificar os proprietários das matrículas a respeito da regularização. Uma vez realizada, a regularização fundiária confere aos beneficiários a legitimação de posse (ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, conversível em aquisição de direito real de propriedade na forma da lei) e a legitimação fundiária (reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb).

Com efeito, nos dias atuais, ganha bastante relevo o estudo dos mecanismos de regularização fundiária, uma vez que o crescimento desordenado das cidades sem atuação preventiva do Estado, impõe hoje ao administrador duas opções:

---

<sup>56</sup> BRASIL. **STJ** - REsp: 1.666.237 SP, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 05/09/2017, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: 09/10/2017 --> DJe 09/10/2017.

o despejo forçado ou a regularização das ocupações, mostrando-se esta como a opção que melhor concretiza o direito fundamental e social à moradia digna. Nas palavras de José Renato Nalini, “morar irregularmente é o mesmo que navegar em permanente insegurança. (...) a exclusão, a violência, o aumento dos moradores de rua, a falta de perspectiva arremessando crianças para as drogas”<sup>57</sup>. De fato, a precariedade das moradias compromete a dignidade das pessoas e instrumentos jurídicos devem ser utilizados para amenizar tal problemática.

---

<sup>57</sup> NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (Coord). **Regularização fundiária**. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 4-6.



### 3 ASPECTOS JURÍDICOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

O Direito urbanístico, tal como as políticas públicas habitacionais, também evoluiu ao longo do tempo, até culminar na edição do Estatuto da Cidade e mais recentemente nas Lei 11.977/09 e 13.465/17, que criam instrumentos jurídicos voltados para a regularização da ocupação do solo.

Em nosso país, a primeira forma de organização do solo foi o regime de sesmaria estabelecido por Portugal, em razão do qual o acesso à terra dependia de concessões da Coroa, cuja condição era o útil aproveitamento. O resultado do regime de sesmarias foi a consolidação de grandes latifúndios nas mãos daqueles que detinham maior poder político e prestígio social da época.

Em 1850, foi editada a Lei de Terras, que além de regulamentar as terras devolutas, foi responsável por erigir a compra e venda como a única forma de se adquirir terras públicas. Mais adiante, em 1854, foi editado o Decreto 1.318 que regulamentou o denominado “registro do vigário” e, em 1864, foi editada a Lei 1.237/64, que determinou que apenas as hipotecas devidamente registradas produziram efeitos em relação a terceiros. O Código Civil de 1916 também representou um marco legal importante para os contornos do direito de propriedade.

Nesse sentido, Felipe Maciel Pinheiro Barros elucida o contexto de surgimento da atual lei de parcelamento de solo n. 6766/69:

No final da década de 30, o parcelamento do solo urbano passou a ser disciplinado por meio de legislação federal, isto é, através do Decreto-Lei 58, de 10.01.1937, assim como pelo Decreto 3.079, de 15.09.1938, que exigiam dos loteadores obrigações referentes à infraestrutura e projeto de parcelamento do solo, além de dispor acerca de regras contratuais sobre compra e venda de terrenos. Todavia, ambos os instrumentos normativos não conseguiram conter a proliferação de loteamentos populares sem condições adequadas de habitabilidade e sem atender às exigências quanto ao parcelamento do solo. Nesse sentido, com o objetivo de reverter tal situação, foi instituída a Lei de Parcelamento do Solo Urbano vigente, que viria a disciplinar, entre outras matérias, as modalidades de parcelamento, os requisitos urbanísticos para o loteamento, as responsabilidades do loteador

e do poder público, bem como o papel dos Municípios na regularização dos parcelamentos irregulares.<sup>58</sup>

A Constituição da República de 1988 reservou capítulo próprio para disciplinar a política urbana, prevendo, no artigo 182, que a política de desenvolvimento a ser executada pelo poder público municipal deve ter como escopo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes. Conforme já destacado, apenas em 2001, com a edição do Estatuto da Cidade, Lei n. 10.257, de 30 de setembro de 2001, é que aludido dispositivo foi regulamentado.

O Estatuto da Cidade representou grande avanço na implantação de uma ordem urbanística mais democrática, justa e incluyente. Ao discorrer sobre aludido diploma, Edésio Fernandes destaca que o crescimento das cidades brasileiras se deu sob a égide do modelo civilista clássico, pautado no modelo absolutista e individualista de propriedade, que facultava ao proprietário construir como bem entendesse. O antigo modelo não se preocupava com soluções adequadas para o fenômeno multidimensional e complexo de intenso êxodo rural e ocupação massiva do solo urbano.<sup>59</sup>

A edição da Lei 11.977, em 2009, representou verdadeiro marco regulatório no processo de regularização fundiária, uma vez que trouxe a principiologia aplicável à política urbana, regras procedimentais específicas a serem observadas pelo poder público, pelos registradores de imóveis e pelos cidadãos, além de instituir novos instrumentos como a demarcação urbanística e a legitimação de posse.

Em 2017, por conversão da medida provisória n. 759/2016, foi editada a Lei 13.465/17, a qual instituiu em todo o território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à regularização fundiária urbana, também denominada Reurb, a qual congrega medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à

---

<sup>58</sup> BARROS, Felipe Maciel. **Regularização fundiária e direito à moradia**: instrumentos jurídicos e o papel dos municípios. Curitiba: Juruá, 2014, p.90.

<sup>59</sup> FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Org.). **Direito urbanístico**: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 4-5.

incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano (art. 9º<sup>60</sup>).

Em 15 de março de 2018 foi editado o Decreto 9.310, responsável por regulamentar lei federal e, mais especificamente, as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à regularização fundiária urbana.

Como bem pontua Carlos Alexandre Rodrigues, a edição da medida provisória n. 759/2016, que resultou na edição da lei n. 13.465/17, teve como escopo facilitar a regularização fundiária em áreas urbanas informais, como favelas e condomínios irregulares. O intuito do legislador foi desburocratizar o acesso da população de baixa renda à moradia documentada.<sup>61</sup>

Conseqüentemente, também visou-se estimular a economia, por meio do ingresso de ativos, pois devidamente documentados, os moradores, além de segurança jurídica, terão maior acesso a crédito e seus imóveis serão mais valorizados.<sup>62</sup>

A implementação da regularização fundiária contribui não só para a efetivação do direito à moradia digna, mas também para a concretização da cidadania daqueles que ocupam territórios à margem do direito, conforme lições de Juvêncio Borges Silva e Rodrigo Kanevassi Murakami:

A cidadania, como fundamento da República Federativa do Brasil, não pode ser vista apenas como o direito de votar e ser votado, ou seja, através do exercício dos direitos políticos. Deve abranger um mínimo de condições dignas de vida, harmonizando-se com a dignidade da pessoa humana (artigo 1º, inciso III, da Carta Magna de 1988). Neste ponto, a regularização fundiária instituída pela recente Lei n. 13.465/2017, substituindo a antiga Lei n. 11.977/09, outorga o título de propriedade formal aos possuidores de áreas urbanas informais, sobretudo em loteamentos clandestinos e irregulares, contribuindo com a função social das cidades e da propriedade (objetivo central da política urbana inaugurada pelos artigos 182 e 183 da Constituição de 1988 e regulamentados pelo Estatuto da Cidade –Lei n. 10.257/01). Ato contínuo, com o reconhecimento dos atributos inerentes ao domínio, sobretudo o de dispor, os beneficiários da regularização fundiária podem contrair

---

<sup>60</sup> Art. 9º Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

<sup>61</sup> RODRIGUES, Carlos Alexandre. **Regularização fundiária: rural, urbana e direito de laje**. Leme/SP: Imperium editora, 2019, p. 152.

<sup>62</sup> Ibid., p. 152.

empréstimos, exigir melhor infraestrutura para seus bairros, enfim, usufruírem dos benefícios de serem “regularizados”. As medidas aqui expostas contribuem para concretização do direito à cidade sustentável, direito difuso e transindividual, pertencendo a todos indistintamente. Com um mínimo de direitos patrimoniais assegurado, permite-se imprimir contornos concretos à dignidade da pessoa humana e, em consequência, construir a cidadania, possibilitando melhor condições para as pessoas carentes e hipossuficientes.<sup>63</sup>

É certo que a Lei n. 13.465/17 não diferencia para fins de aplicação de suas disposições os núcleos urbanos informais de alta, média e baixa renda, mas verifica-se, pela leitura do artigo 10, inciso III<sup>64</sup>, prioridade ao acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, assegurando a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados, de acordo com as diretrizes gerais da política urbana previstas no Estatuto da Cidade.<sup>65</sup>

Nesse contexto, o processo de regularização fundiária visa solucionar problemas urbanos com a participação não só de juristas, mas também de arquitetos, ambientalistas e sociólogos.

### 3.1 CONCEITO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

O termo “regularização fundiária” pode ser compreendido por várias formas, seja em sentido amplo, seja em sentido estrito. Em sentido amplo, representa um conjunto articulado de ações que abrange um caráter jurídico, urbanístico, social e ambiental, com o objetivo de resgatar a cidadania, a qualidade de vida e a titulação da população beneficiada. A propósito, a regularização fundiária pode se dar tanto no meio rural como no meio urbano. O próprio termo “fundiário” é mais usual para

---

<sup>63</sup> SILVA, Juvêncio Borges; MURAKAMI, Rodrigo Kanevassi. A construção da cidadania a partir da regularização fundiária. **Anais do V Congresso Brasileiro de Processo Coletivo e Cidadania**, n. 5, p. 238-250, out. 2017. Disponível em: < <http://revistas.unaerp.br/cbpc/article/view/964/935>> acesso em 11 jul. 2019.

<sup>64</sup> Art. 10. Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios: (...) III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados; (...).

<sup>65</sup> LEITE, Luis Felipe Tegen Cerqueira; MENCIO, Mariana. Princípios e objetivos da regularização fundiária urbana. In **Regularização Fundiária Urbana: desafios e perspectivas para a aplicação da Lei nº 13.465/2017**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019, p. 49.

questões rurais, todavia utilizou-se o termo também para tratar da regularização fundiária urbana, que é o objeto do presente estudo.

A Lei 13.465/17 contempla o sentido amplo de regularização fundiária, na medida em que prevê em seu artigo 9º a conjugação de “medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.” Conforme bem pontua Marcelo Guimarães Rodrigues, a regularização fundiária visa transformar terra urbana em terra urbanizada, com infraestrutura e equipamentos mínimos que permitam sua efetiva integração à cidade, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.<sup>66</sup>

Como aspectos do sentido amplo de regularização fundiária se destaca o ambiental e o urbanístico. De fato, o ponto inicial da regularização é a urbanização da ocupação e como objetivo a melhoria das condições de habitabilidade. Nesse sentido, entre as medidas que devem ser tomadas, destacam-se:

- a) O redesenho do sistema de circulação interna do assentamento, com alargamento de becos e abertura de novas vias de acesso;
- b) A criação de equipamentos e espaços públicos para uso coletivo, o redesenho dos lotes de tamanho superior à média, de modo a aproveitar o excedente para equipamentos públicos;
- c) A relocação de algumas casas localizadas em espaços estratégicos ou em áreas de risco.<sup>67</sup>

No tocante à urbanização, a regularização fundiária visa adequar a realidade fática às normas urbanísticas em vigor, a fim de que a cidade real se reaproxime da legal. Para tanto, será necessária flexibilização das regras urbanísticas quanto a uso, ocupação e parcelamento do solo, de acordo com as especificidades locais. A regularização é procedimento destinado a incorporar os núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

---

<sup>66</sup> RODRIGUES, Marcelo Guimarães. **Tratado de registros públicos e direito notarial**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 398.

<sup>67</sup> ALFONSIN, Betania. Políticas de regularização fundiária: justificação, impacto e sustentabilidade. In FERNANDES, Edésio. **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p.212.

Quanto ao aspecto social, é importante acompanhamento de profissionais que promovam a motivação e a educação ambiental dos moradores, sempre visando melhor qualidade de vida e habitabilidade.

De outro lado, no sentido estrito, a regularização fundiária representa a regularização jurídica e a titulação dos beneficiados:

Em sentido estrito, regularização fundiária se confunde com a regularização dos lotes, vale dizer, com a entrega de um título de propriedade, ou de outro instrumento jurídico que garanta a segurança da posse contra despejos forçados, inclusive em face do poder público. Ainda segundo Betania Alfonsin, existe para o poder público, ao garantir apenas a titulação do lote, o que chama de 'inconveniência ética', eis que é comum que a forma pela qual a área foi ocupada tenha consagrado injustiças. Explica a autora exemplificando que há assentamentos em que alguns lotes possuem tamanho bastante superior à média dos demais, enquanto que, da mesma forma, há outros que não apresentam acesso a logradouros públicos. Por isso, defende que é inviável uma política conduzida pela Administração que não vise a também corrigir tais distorções atinentes à configuração e à carência de infraestrutura do assentamento.<sup>68</sup>

É certo que o direito à moradia digna apenas será alcançado em sua plenitude se concebida em seu sentido amplo, de maneira a contemplar aspectos jurídicos, ambiental, urbanístico e social, entretanto, no âmbito do presente estudo, objetiva-se analisar os instrumentos jurídicos da regularização fundiária, pois a segurança da posse é uma das principais etapas do processo.

Nesse sentido, destaca Felipe Maciel Pinheiro de Barros:

(...) há de se ressaltar que a regularização fundiária não se confunde com a mera 'titulação' que ocorre no âmbito dos projetos de habitação de interesse social, muito embora seja comum a utilização do termo para denominar a última etapa deste tipo de política pública. Regularizar pressupõe a existência de uma situação consolidada de irregularidade, o que não ocorre em tais casos, onde o poder público simplesmente contempla o beneficiário com o título que juridicamente protegerá o bem imóvel entregue.<sup>69</sup>

Após o estudo da situação concreta de regularização fundiária na cidade de Belo Horizonte/MG, o denominado Projeto Alvorada – PROFAVELA, Gabriela

---

<sup>68</sup> BARROS, 2014, p.106-107.

<sup>69</sup> Ibid., p.108.

Neves Gallo aponta um modelo ideal de regularização fundiária, que se preocupa com a garantia integral do direito à moradia digna:

Como visto, para que seja alcançado o tipo ideal da política pública é preciso que ela tenha objetivos e meios de execução bem definidos, o tempo definido e por último a seleção de prioridades em face da escassez de recursos.

Na descrição de Antonio Muratore da síntese do processo de legalização das favelas de Belo Horizonte pelo Projeto Alvorada – PROFAVELA, vislumbramos várias das etapas mencionadas acima, pelas quais uma política pública bem sucedida deve passar, senão vejamos (FERNANDES, 1998, p.118 a 120): 1) Análise geral; identificação de áreas; coordenadas histórico-sociais; 2) Estudo de propriedade da terra através de pesquisa no registro imobiliário; 3) Estudo da legislação vigente; levantamento dos precedentes; análise jurídica; elaboração pela via interpretativa; 4) Estudo de viabilidade; análise de meios e instrumentos; modo de atuação prática; previsão do tempo; 5) Primeiro contato dos habitantes; informações jurídicas; confronto; 6) Relevo topográfico dos lotes; elaboração do sistema viário e planta da área; programa CAD; 7) Recenseamento oficial dos ocupantes; pesquisa informativa sócio-jurídica; identificação dos que tem direito ao título de propriedade; 8) Formação de um grupo de pessoas da comunidade que acompanhará de perto as fases do processo junto às equipes; estudo de caso; 9) Elaboração do projeto urbanístico e planta provisória do loteamento (engenharia); 10) Contato com privados, Município, Estado; outras entidades; contratação para iniciar o projeto de regularização; 11) Predisposições de procedimento; atos administrativos; atos jurídicos; atos variados relacionados (depois da escolha do instrumento jurídico adequado); 12) Elaboração da planta definitiva do loteamento; obras; aprovação pelo município de decreto de loteamento com normas de uso e ocupação do solo; 13) Êxito processo de usucapião; Desapropriação; dação em pagamento; emanação de decretos de doação do Estado e Município; contratos de compra e venda e doações; e 14) Entrega dos títulos de propriedades às famílias; registro oficial dos imóveis;<sup>70</sup>

Com efeito, os vários instrumentos de regularização fundiária criados ou aperfeiçoados pela Lei n. 13.465/17, que a denomina de Reurb, têm como escopo facilitar a titulação e trazer para a formalidade situações consolidadas à margem do direito, sem se descurar dos aspectos ambientais e sociais necessários à garantia de moradia digna.

---

<sup>70</sup> GALLO, Gabriela Neves. Políticas públicas e regularização fundiária. In **Simpósio Internacional de Ciências Integradas da UNAERP – Campus Guarujá**. Disponível em: < [https:// www.unaerp.br/documentos/1089-politicas-publicas-e-regularizacao-fundiaria/file](https://www.unaerp.br/documentos/1089-politicas-publicas-e-regularizacao-fundiaria/file)>. Acesso em: 11 jul. 2019.

### 3.2 PRINCÍPIOS, OBJETIVOS E LEGITIMADOS PARA REQUERER A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A Lei 13.465/17 enumera, em seu artigo 10, os objetivos da regularização fundiária, cujo estudo é importante para melhor se compreender os instrumentos jurídicos criados ou ampliados pela novel legislação. Em realidade, vários dos objetivos enumerados pela lei constituem verdadeiros princípios da regularização fundiária.

O direito à moradia (inciso V), a dignidade humana (inciso VI), a função social da propriedade (inciso VII), a eficiência na ocupação do solo (inciso IX) e participação popular (XII), não são meros objetivos, mas verdadeiros princípios orientadores do poder público, no processo de regularização fundiária. Nesse contexto, pontua Luis Felipe Tegen Cerqueira Leite e Mariana Mencio:

Se pudéssemos sintetizar os princípios acima mencionados, caberia a seguinte afirmação: a regularização fundiária urbana deve tornar efetivas as funções sociais da cidade e da propriedade urbana, garantindo aos ocupantes dos assentamentos informais a fruição do direito à moradia digna. Portanto, qualquer leitura que se faça da Lei nº 13.465/2017 deve ter presentes essas premissas; em outras palavras, esses são parâmetros interpretativos adequados, em relação aos quais não se tem dúvida, seja porque mencionados na Constituição Federal, seja porque referidos expressamente na lei. Em outras palavras: os princípios da função social da propriedade e da cidade condensam muitos significados, que irradiam seus efeitos para toda a disciplina da regularização fundiária, justamente por fornecer o sentido e o fundamento das normas conformadoras dessa política pública. (...) Os princípios, diretrizes e objetivos da regularização fundiária urbana são parâmetros fundamentais para a adequada compreensão e aplicação do instituto. Embora tenham sido tratadas de forma pouco técnica pela Lei nº 13.465/2017, sua conformação está de acordo com o disposto na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, não havendo dúvidas de que a regularização fundiária é orientada pelos princípios da função social da cidade e da propriedade – dos quais decorrem vários outros -, buscando sempre a superação das desigualdades sociais.<sup>71</sup>

A propósito, os objetivos ou princípios da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios são:

---

<sup>71</sup> LEITE *In Regularização fundiária urbana*, 2019, p. 33.



I - identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior.

De fato, a Reurb exige um planejamento urbano eficiente, de modo que Poder Público, inicialmente, conheça bem seu território e a forma como foi ocupado, elaborando, a partir de então, as estratégias e mecanismos para enfrentar as diversas formas de ocupações irregulares. Nas palavras de Fernando Henrique Rovere de Godoy, “o foco da regularização fundiária urbana deve ser a melhoria da qualidade de vida, o que está em consonância com um dos objetivos da política de desenvolvimento urbano traçados pelo art. 182 da Constituição Federal.”<sup>72</sup>

II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes.

A efetiva fruição dos direitos reais, bem como a oponibilidade em relação a terceiros, apenas será possível com o reconhecimento jurídico e a devida titulação por parte dos ocupantes de solo urbano.

III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados.

Deve ser priorizada a manutenção da população no espaço territorial que já ocupam há anos, uma vez que ali constituíram relações afetivas, econômicas e sociais. A realocação da população para outras áreas periféricas da cidade não é a prioridade estabelecida pela lei n. 13.465/17, salvo se a área ocupada for considerada de risco e irremediável por meio da regularização fundiária. Em observância à intenção do legislador, em caso de realocação, deve se optar pelo reassentamento em área próxima da área ocupada.

IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda;

---

<sup>72</sup> GODOY, Fernando Henrique Rovere de. A regularização fundiária urbana de acordo com a Lei 13.465/17: uma tentativa de inserir a cidade informal dentro da cidade formal. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 83, ano 40, julho-dezembro 2017, p. 461.

A regularização fundiária não pode se resumir a “dar um lugar para morar”, mas sempre cumprir o compromisso com o direito fundamental à moradia digna e à dignidade da pessoa humana, preocupando-se com o bem estar dos moradores em vários aspectos, como bem destaca Fernando Henrique Rovere de Godoy:

(...) Assim, a articulação entre diferentes políticas setoriais confere o tratamento global da questão; de nada adianta urbanizar uma área se não há meios de transporte público adequados, por exemplo. Da mesma forma, o local precisa contar com serviços públicos de educação, saúde e segurança. O núcleo regularizado deve efetivamente passar a fazer parte da ‘cidade formal’, não se admitindo nenhuma forma de segregação de seus ocupantes. Justamente para o resgate da dignidade daqueles que, normalmente, se encontram em situação de maior vulnerabilidade, há necessidade de políticas públicas de promoção social.<sup>73</sup>

V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;

Com o intuito de afastar a morosidade do judiciário, a lei n. 13.465/17 prioriza a desjudicialização, de modo que o procedimento de regularização fundiária urbana se dê na esfera extrajudicial. Nesse sentido é o entendimento jurisprudencial do Tribunal de justiça de São Paulo, ainda sob a égide da Lei n. 11.977/09:

É por isso que a Lei n. 11.977/09 estabeleceu como um de seus princípios o estímulo à resolução extrajudicial de conflitos (art. 48, IV) e definiu que o procedimento de regularização fundiária urbana deve ocorrer na serventia de Imóveis desde a averbação do auto de demarcação até a conversão da legitimação da posse em domínio, restando ao Judiciário o exame de pontuais divergências durante o seu trâmite.<sup>74</sup>

VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;

A lei reconhece que o direito à moradia digna engloba diversos aspectos, como localização adequada, respeito às normas de construção, infraestrutura urbana, serviços públicos adequados e proteção de grupos vulneráveis.

VII - garantir a efetivação da função social da propriedade;

---

<sup>73</sup> GODOY, 2017, p. 461-462.

<sup>74</sup> AC 0003529-65.2011.8.26.0576 – CSMSP – Rel. Des. José Renato Nalini – j. 22.03.2012 In: DIP, Ricardo (Coord.). **Regularização fundiária urbana: Jurisprudência Paulista**. São Paulo: Quartier Latin, 2016, p. 65.

O princípio da função social da propriedade é vetor constitucional de todo ordenamento jurídico, devendo ser especialmente observados pelo legislador e pelos agentes públicos promotores da regularização fundiária urbana. Deve-se priorizar o interesse social face ao interesse individualista.

VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;

Busca-se adequar a “cidade informal” à “cidade formal”, a fim de promover bem estar social da população beneficiada.

IX - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo;

O princípio da eficiência deve nortear toda a ação dos gestores públicos, de modo a otimizar a utilização dos recursos públicos e promover maior celeridade na garantia dos direitos fundamentais.

Para cumprir seus objetivos, a própria lei n. 13.465/17 faculta aos municípios dispensarem as exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados, assim como a outros parâmetros urbanísticos e edíficos.

A ocupação do solo será, de fato, eficiente se melhorar a infraestrutura e os serviços urbanos existentes, empregando melhor os recursos públicos e gerando menos impactos ao meio ambiente, regularizando, por exemplo, ocupações existentes em áreas centrais da cidade.<sup>75</sup>

X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;

Não basta ao poder público regularizar assentamentos consolidados. É necessária a promoção de políticas públicas efetivas e atuação do poder de polícia para que se evite novas ocupações que desrespeitem as normas urbanísticas ou os direitos fundamentais e sociais da população envolvida.

XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher;

---

<sup>75</sup> LEITE *In Regularização fundiária urbana*, 2019, p. 36.

A lei n. 13.465/17 preocupa-se com a instituição de direitos reais aos ocupantes, não apenas do direito de propriedade, mas também da regularização jurídica da posse, de modo a estabilizar as relações e possibilitar ao titular usufruir de seu direito com segurança. Por ser considerada mais vulnerável, a lei dá preferência à constituição de aludidos direitos em nome da mulher.

XII - franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.

Os moradores devem ter participação ativa no processo de regularização, uma vez que serão eles os diretamente atingidos. Nesse sentido, destaca Fernando Henrique Rovere de Godoy:

(...) A participação popular na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano é diretriz da política de desenvolvimento urbano, segundo o art. 2º, inciso II, do Estatuto da Cidade. É fundamental que os próprios beneficiários sejam os atores da regularização, o que aumentará a efetividade dos mecanismos propostos e contribuirá para o incremento da democracia. O núcleo urbano regularizado deve refletir os anseios da comunidade local, não podendo haver imposição de cima para baixo.<sup>76</sup>

Assim, a Lei 13.465/17 define de forma clara seus objetivos que devem fielmente ser observados por todos os atores da regularização fundiária, seja o legislador ordinário, sejam os gestores públicos ou os cidadãos envolvidos.

A supracitada lei, em seu artigo 14 bem define quem são os legitimados a requerer a Reurb, quais sejam:

I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta; II - os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana; III - os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores; IV - a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e V - o Ministério Público.

Importa observar a legitimidade conferida ao Ministério Público e à Defensoria Pública, esta em relação aos beneficiários hipossuficientes. Ademais, a lei

---

<sup>76</sup> GODOY, 2017, p. 463.

é clara em estabelecer que o requerimento de regularização fundiária formulado pelos proprietários de terreno, loteadores e incorporadores que tenham dado causa à formação de núcleos urbanos informais, ou por seus sucessores, de forma nenhuma os eximirá de eventual responsabilidade no âmbito administrativo, cível ou criminal.

O município exerce papel de destaque no processamento da regularização fundiária, pois embora existam vários legitimados a requerer a Reurb, o ente municipal é que, se for o caso, irá exercer o poder-dever de efetivar a regularização. O poder-dever da municipalidade é, há muito, reconhecida na jurisprudência:

(...) não há ilegitimidade de parte da municipalidade para figurar, como ré, na ação civil pública com escopo de regularização de parcelamento de solo ilegal, na medida em que ela tem não só a faculdade, mas o poder-dever de regularização. Oportuno destacar que, nos termos do artigo 30, VIII, da Constituição Federal, os Municípios têm a atribuição constitucional de 'promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano'. O Estatuto da Cidade complementa, indicando, como diretriz geral da política urbana, não só o objetivo de ordenar o pleno desempenho das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante a 'ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana' (art. 2º, VI, 'c', da Lei nº 10.257/01), mas também a necessidade de 'regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais' (art. 2º, XIV, da lei nº 10.257/01).<sup>77</sup>

Com efeito, o Superior Tribunal de Justiça, há muito, sedimentou o poder-dever dos municípios em velar pela correta utilização do solo urbano, sob pena de responsabilidade, senão vejamos:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LOTEAMENTO IRREGULAR. DANO AMBIENTAL. RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO. ART. 40 DA LEI N. 6.766/79. PODER-DEVER. PRECEDENTES. 1. O art. 40 da Lei 6.766/79, ao estabelecer que o município "poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença", fixa, na verdade, um poder-dever, ou seja, um atuar vinculado da municipalidade. Precedentes. 2. Consoante dispõe o art. 30, VIII, da Constituição da República, compete ao município "promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano". 3. Para evitar lesão aos padrões de desenvolvimento urbano, o Município não pode eximir-se do dever de regularizar loteamentos

---

<sup>77</sup> AC 0005992-83.2005.8.26.0642 – TJSP – Rel. Des. Vicente de Abreu Amadei – j. 09.18.2011 In: DIP, Ricardo (Coord.) **Regularização fundiária urbana: Jurisprudência Paulista**. São Paulo: Quartier Latin, 2016, p. 37

irregulares, se os loteadores e responsáveis, devidamente notificados, deixam de proceder com as obras e melhoramentos indicados pelo ente público. 4. O fato de o município ter multado os loteadores e embargado as obras realizadas no loteamento em nada muda o panorama, devendo proceder, ele próprio e às expensas do loteador, nos termos da responsabilidade que lhe é atribuída pelo art. 40 da Lei 6.766/79, à regularização do loteamento executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença. 5. No caso, se o município de São Paulo, mesmo após a aplicação da multa e o embargo da obra, não avocou para si a responsabilidade pela regularização do loteamento às expensas do loteador, e dessa omissão resultou um dano ambiental, deve ser responsabilizado, conjuntamente com o loteador, pelos prejuízos daí advindos, podendo acioná-lo regressivamente. 6. Recurso especial provido.<sup>78</sup>

Mais recentemente, os ministros da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça apreciaram novamente a questão e repisaram a responsabilidade dos municípios e dos agentes responsáveis por loteamentos e ocupações urbanas irregulares ou clandestinas. De fato, para evitar lesão às regras urbanísticas, o Município não pode eximir-se do dever legal de regularizar loteamentos irregulares se os loteadores e responsáveis, devidamente notificados, deixam de proceder com as obras e melhoramentos indicados pelo ente público. Nesse caso, o município fará apenas obras básicas e necessárias, remanescendo o poder-dever de cobrar dos particulares responsáveis os custos que teve para realizar a sua atuação saneadora:

(...) 29. Pelo exposto e com base no entendimento recentemente adotado pela primeira Turma apontado nos itens 10 a 13 e na orientação tradicionalmente adotada pela Segunda Turma, que, em verdade, não foi alterado, como apontado nos itens 5 a 9, é possível se definir uma tese. 30. Existe o poder-dever do Município de regularizar loteamentos clandestinos ou irregulares, mas a sua atuação deve se restringir às obras essenciais a serem implantadas em conformidade com a legislação urbanística local (art. 40, § 5º, da Lei 6.799/79), em especial à infraestrutura essencial para inserção na malha urbana, como ruas, esgoto, energia e iluminação pública, de modo a atender aos moradores já instalados, sem prejuízo do também dever-poder da Administração de cobrar dos responsáveis os custos em que incorrer a sua atuação saneadora.<sup>79</sup>

---

<sup>78</sup> BRASIL. **STJ** - REsp: 1113789 SP 2009/0043846-2, Relator: Ministro CASTRO MEIRA, Data de Julgamento: 16/06/2009, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: 20090629 --> DJe 29/06/2009.

<sup>79</sup> BRASIL. **STJ** - REsp: 1164893 SE, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 23/11/2016, PRIMEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: 01/07/2019.

Assim, é importante que os gestores públicos municipais estejam atentos à ocupação do solo local, bem como promovam a regularização fundiária urbana de forma eficiente.

### 3.3 MODALIDADES DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

A lei 13.465/17 previu duas modalidades de regularização fundiária urbana, vale dizer, a regularização fundiária de interesse social (Reurb-s) e a regularização fundiária de interesse específico (Reurb-e). Aquela se refere à regularização de núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal. Já a de interesse específico se aplica aos núcleos urbanos ocupados por população não classifica na primeira modalidade.

Importante observar que a anterior lei n. 11.977/09 não fazia a diferenciação da forma como estabelecera a novel legislação. Na anterior normativa, só se considerava regularização fundiária de interesse social na hipótese de preencher o tempo mínimo de 5 (cinco) anos de posse mansa e pacífica e a localização da ocupação em áreas públicas declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária ou em Zona Especial de Interesse Social (ZEIS). Conforme disposto no art. 47, V, da Lei n. 11.977/09, as Zeis são “área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo”.

Com a alteração promovida pela lei n. 13.465/17, basta a declaração do assentamento urbano como de interesse social, independentemente de estar localizado em Zeis. Não obstante, como bem destaca Fernando Henrique Rovere de Godoy:

De qualquer forma, a Zeis continua sendo importante instrumento urbanístico e, naqueles municípios em que houver planejamento efetivo, é provável que os núcleos urbanos informais ocupados por população de baixa renda

continuem fazendo parte de Zeis ou que pelo menos esse instrumento seja utilizado para áreas não ocupadas.<sup>80</sup>

No tocante à distinção entre a Reurb-s e a Reurb-e, importa destacar que a classificação da regularização fundiária que se pretende efetivar é importante para definir quem são os responsáveis pela implantação ou melhora das obras de infraestrutura essenciais, bem como o reconhecimento ou não de gratuidades de custas e emolumentos notariais e registrais em favor de quem for concedido os direitos reais sobre as unidades imobiliárias ora regularizadas. Tal gratuidade está intrinsecamente relacionada ao caráter social e fundamental do direito à moradia, bem como à dignidade da pessoa humana.

Conforme estabelece o art. 13, parágrafo 1º, da lei n. 13.465/17, em rol não exaustivo, haverá isenção de custas e emolumentos para os seguintes atos registrais relacionados à Reurb-S:

I - o primeiro registro da Reurb-S, o qual confere direitos reais aos seus beneficiários; II - o registro da legitimação fundiária; III - o registro do título de legitimação de posse e a sua conversão em título de propriedade; IV - o registro da CRF e do projeto de regularização fundiária, com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária urbana regularizada; V - a primeira averbação de construção residencial, desde que respeitado o limite de até setenta metros quadrados; VI - a aquisição do primeiro direito real sobre unidade imobiliária derivada da Reurb-S; VII - o primeiro registro do direito real de laje no âmbito da Reurb-S; e VIII - o fornecimento de certidões de registro para os atos previstos neste artigo.

Ademais, na Reurb-s efetivada sobre bem público não está previsto que os beneficiários tenham custos pelas unidades imobiliárias ou sobre o registro do projeto de regularização fundiária, além de se admitir que a constituição do direito real se dê em ato único, a critério do ente público promovente.

Com o intuito de ressarcir os custos dos oficiais de registros de imóveis, que são importantes atores da regularização fundiária, a própria lei n. 13.465/17 determinou que os Estados criem e regulamentem fundos específicos destinados à compensação, total ou parcial, dos custos referentes aos atos registrais da regularização fundiária urbana social, além de admitir a utilização do Fundo Nacional

---

<sup>80</sup> GODOY, 2017, p. 464.



de Habitação de Interesse Social (FNHIS) para a destinação de recursos para a compensação, total ou parcial, dos custos referentes aos atos registrais.

De outro lado, na Reurb-e, conforme destaca José Afonso da Silva:

Tratamento diverso a esse propósito é dado às Reurbs-e, nas quais, quando promovidas sobre bem público, havendo solução consensual, a aquisição de direitos reais pelo particular ficará condicionada ao pagamento do justo valor da unidade imobiliária regularizada, a ser apurado na forma estabelecida em ato do Poder Executivo titular do domínio, sem considerar o valor das acessões e benfeitorias do ocupante e a valorização decorrente da implantação dessas acessões e benfeitorias.<sup>81</sup>

Nesse contexto, pode-se inferir o maior caráter de socialidade presente na Reurb-s, sem desconsiderar a importância da Reurb-e para os cidadãos envolvidos e que querem garantir ou preservar seus direitos.

### 3.4 CONCEITOS IMPORTANTES PARA A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

A lei 13.465/17 buscou sistematizar didaticamente conceitos, cuja compreensão é imprescindível para a determinação do alcance dos instrumentos e modalidades possíveis de regularização fundiária.

Com efeito, considera-se núcleo urbano o assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972 (Lei que cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural.

O núcleo urbano informal, por sua vez, é aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação dos ocupantes, ainda que, eventualmente, tenha sido atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização.

O núcleo urbano informal consolidado consiste naquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das

---

<sup>81</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 394.

vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo ente municipal.

Ocupante é definido como aquele que mantém poder de fato sobre lote ou fração ideal de terras públicas ou privadas em núcleos urbanos informais.

A demarcação urbanística é o procedimento destinado a identificar os imóveis públicos e privados abrangidos pelo núcleo urbano informal e a obter a anuência dos respectivos titulares de direitos inscritos na matrícula dos imóveis ocupados, culminando com averbação na matrícula destes imóveis da viabilidade da regularização fundiária, a ser promovida a critério do município.

Com efeito, a demarcação urbanística já era prevista na lei n. 11.977/09, mas ganhou novos contornos e maior aplicabilidade pela lei n. 13.465/17. Como bem destaca Fernando Henrique Rovere de Godoy, uma grande alteração quando ao instituto foi quanto ao próprio procedimento de demarcação, uma vez que o responsável por proceder à notificação dos titulares de domínio e dos confrontantes da área demarcada, pessoalmente ou por via postal, com aviso de recebimento, no endereço que constar da matrícula ou da transcrição, para que esses possam, querendo, impugnar a demarcação, no prazo comum de 30 dias, não é mais do oficial de registro de imóveis, mas do próprio poder público.<sup>82</sup> Como bem adverte Alberto Gentil de Almeida Pedroso, os prazos fixados no procedimento administrativo ora em comento devem ser contados em dias corridos e não em dias úteis, como estabelece a regra do art. 219 do Código de Processo Civil<sup>83, 84</sup>

Outra importante inovação no tocante à demarcação urbanística é a dispensa do procedimento de retificação administrativa e de apuração de área remanescente, que ficará a cargo do proprietário do imóvel atingido. Ademais, caso o auto de demarcação urbanística incida sobre imóveis ainda não matriculados, deverá ser aberta matrícula, que deverá refletir a situação registrada do imóvel. Não bastasse,

---

<sup>82</sup> GODOY, 2017, p. 469.

<sup>83</sup> Art. 219. Na contagem de prazo em dias, estabelecido por lei ou pelo juiz, computar-se-ão somente os dias úteis. Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se somente aos prazos processuais.

<sup>84</sup> PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida. Impressões práticas sobre o sistema da regularização fundiária urbana idealizado pela lei 13.465/17 (arts. 9º a 54). *In* Regularização Fundiária: Lei 13.465/2017. Alberto Gentil de Almeida Pedroso (Coord.). 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, p. 28.

a demarcação urbanística deverá ser averbada pelo oficial imobiliário ainda que a área abrangida pelo auto de demarcação urbanística supere a área disponível nos anteriores registros.

Como bem destaca Alberto Gentil de Almeida Pedroso, embora não seja obrigatória ou imprescindível para o processamento e efetivação da regularização fundiária urbana, a demarcação urbanística é uma ferramenta extremamente útil ao poder público para identificação da área urbana ocupada informalmente, seus ocupantes e demais características indispensáveis para a expedição da Certidão de Regularização Fundiária (CRF).<sup>85</sup> Não obstante sua importância, muitos municípios não usam a demarcação urbanística, mormente em razão de seu custo:

Crítica comum entre os gestores públicos se refere à obrigatoriedade de realização do georreferenciamento da área atingida pela Reurb no momento da demarcação urbanística, pois, além da necessidade do conhecimento técnico (escasso em muitos municípios), ainda há um alto custo a ser absorvido pela Municipalidade (muitas vezes deficitária e sem recursos públicos disponíveis). Lembro, apenas, que a demarcação urbanística é uma ferramenta sem dúvida muito importante para identificação da área, recorte de terrenos, ocupantes e demais dados relevantíssimos para a Reurb, mas continua não sendo obrigatória (art. 19, §3º) – assim, caberá ao gestor público tentar por outros meios atingir os mesmos resultados ou resultados semelhantes no tocante à exata compreensão da dimensão e peculiaridades exatas do núcleo urbano informal a ser regularizado.<sup>86</sup>

A Certidão de Regularização Fundiária (CRF) é o documento expedido pelo município após o término do procedimento da Reurb, constituído do projeto de regularização fundiária aprovado, do termo de compromisso relativo a sua execução e, no caso da legitimação fundiária e da legitimação de posse, da listagem dos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado, da devida qualificação destes e dos direitos reais que efetivamente lhes foram conferidos.

A legitimação de posse é o ato do poder público destinado a conferir titulação, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, conversível em aquisição de direito real de propriedade na forma da lei n. 13.465/17, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da

---

<sup>85</sup> PEDROSO, 2018. p. 26-27.

<sup>86</sup> Ibid., p. 27.

posse. Instituto que será melhor estudado adiante, pois exerce papel fundamental na titulação dos direitos reais dos ocupantes.

A legitimação fundiária, por sua vez, é polêmica novidade da nova lei de regularização fundiária e consiste no mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb, seja em áreas públicas, seja em áreas particulares.

### 3.5 PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO E REGISTRAL DA REURB

A instauração da Reurb se dará por ato do respectivo município, mediante requerimento escrito de algum dos legitimados previstos na lei. Caso o município indefira o requerimento de instauração da Reurb, a decisão apontará as medidas a serem tomadas com vistas à reformulação e reavaliação do requerimento, quando for o caso.

Em síntese, o procedimento administrativo da Reurb é composto das seguintes fases:

I – Requerimento pelos legitimados previstos no art. 14 da Lei n. 13.465/17<sup>87</sup>;

II – Processamento (em caso de deferimento) do procedimento pelo município competente;

---

<sup>87</sup> Art. 14. Poderão requerer a Reurb: I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta; II - os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana; III - os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores; IV - a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e V - o Ministério Público. § 1º Os legitimados poderão promover todos os atos necessários à regularização fundiária, inclusive requerer os atos de registro. § 2º Nos casos de parcelamento do solo, de conjunto habitacional ou de condomínio informal, empreendidos por particular, a conclusão da Reurb confere direito de regresso àqueles que suportarem os seus custos e obrigações contra os responsáveis pela implantação dos núcleos urbanos informais. § 3º O requerimento de instauração da Reurb por proprietários de terreno, loteadores e incorporadores que tenham dado causa à formação de núcleos urbanos informais, ou os seus sucessores, não os eximirá de responsabilidades administrativa, civil ou criminal.

III – qualificação da modalidade de Reurb (Reurb-s ou Reurb-e) adequada para o caso concreto ou indeferimento fundamentado do requerimento no prazo de 180 dias pelo município. Importante ressaltar que, de acordo com o regramento legal, a inércia do Município implica a automática fixação da modalidade de classificação de Reurb indicada pelo legitimado em seu requerimento, bem como o prosseguimento do procedimento administrativo da Reurb, sem prejuízo de futura revisão dessa classificação pelo Município, mediante estudo técnico que a justifique.

IV – Após o recebimento, classificação e processamento do requerimento pela municipalidade, os titulares de direitos reais e os confrontantes terão o prazo de 30 (trinta) dias após sua notificação para se manifestarem. Aludida notificação deverá ser feita via postal, no endereço constante da matrícula ou transcrição, consideradas efetuadas quando comprovada a entrega nos endereços, não sendo necessária a utilização de serviço “por mão própria”. É possível a notificação por edital, com prazo de 30 (trinta) dias nos casos em que o proprietário e confinantes não forem encontrados e quando houver recusa no recebimento da notificação por qualquer motivo, inclusive ocultação do notificando. O prazo para cada um dos notificados é contado individualmente, interpretando-se o silêncio como concordância. É possível que notificações complementares sejam efetuadas pelo oficial de registro de imóveis competente para o registro da Certidão de Regularização Fundiária (CRF).

V - Caso seja apresentada impugnação, inicia-se procedimento extrajudicial de resolução de conflitos. Nesse caso, os municípios poderão criar Câmaras de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos no âmbito da Administração Pública local, inclusive celebrando convênios com os Tribunais de Justiça locais, para utilização dos CEJUSC ou das Câmaras de Mediação Credenciadas pelos Tribunais de Justiça locais. Na hipótese de acordo, este deverá ser reduzido a termo<sup>88</sup>.

---

<sup>88</sup> PEDROSO, 2018, p. 33.

VI – Elaboração do projeto de regularização fundiária, nos termos do art. 35 da Lei 13.465/17<sup>89</sup>. José Afonso da Silva<sup>90</sup> prefere denominar *plano* de regularização fundiária, porque dentro do plano há vários projetos urbanísticos, como o urbanístico e o ambiental. O projeto de regularização fundiária urbana deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir critérios urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas ao uso público. Cabe ao município definir os requisitos para elaboração do plano de regularização no tocante à planta, memorial descritivo e cronograma físico de obras e serviços a serem realizados. Após a elaboração do projeto, o município deverá promover o saneamento do mesmo, a fim de identificar falhas ou irregularidades, afastar entraves apontados nas impugnações e verificar a viabilidade de o procedimento seguir sobre a área total ou parcial.

De acordo com o disposto no Decreto n. 9.310/2018, o projeto de regularização fundiária é necessário para ambas as modalidades de Reurb, independente do instrumento utilizado para a titulação. Na hipótese de Reurb-s, seja em área pública, seja em área particular, o projeto deve ser elaborado e custeado pelo Município. No caso de Reurb-e, a regularização fundiária será contratada e custeada pelos seus potenciais beneficiários ou requerentes particulares. Todavia, mesmo tratando-se de Reurb-e, o Município poderá elaborar e custear o projeto de

---

<sup>89</sup> Art. 35. O projeto de regularização fundiária conterá, no mínimo: I - levantamento planialtimétrico e cadastral, com georreferenciamento, subscrito por profissional competente, acompanhado de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), que demonstrará as unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo a ser regularizado; II - planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas, quando for possível; III - estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental; IV - projeto urbanístico; V - memoriais descritivos; VI - proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso; VII - estudo técnico para situação de risco, quando for o caso; VIII - estudo técnico ambiental, para os fins previstos nesta Lei, quando for o caso; IX - cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária; e X - termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico definido no inciso IX deste artigo. Parágrafo único. O projeto de regularização fundiária deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público, quando for o caso.

<sup>90</sup> SILVA, 2018, p. 400-401.

regularização fundiária, bem como a implantação da infraestrutura essencial, com posterior cobrança de seus beneficiários.

Há duas hipóteses em que restou dispensado o projeto de regularização fundiárias, quais sejam, glebas parceladas para fins urbanos anteriormente a 19 de dezembro de 1979 (data em que passou a vigorar a Lei Federal de Parcelamento do Solo Urbano n. 6.766) e núcleos urbanos já regularizados e registrados em que a titulação de seus ocupantes ainda esteja pendente.

José Afonso da Silva destaca as precauções dos promoventes no caso de aprovação de projetos de regularização fundiária em áreas de risco:

A aprovação de Reurb em qualquer núcleo urbano informal, ou de parcela dele, quando situados em áreas de riscos geotécnicos, de inundações ou de outros riscos especificados em lei depende de estudos técnicos visando a examinar a possibilidade de eliminação, correção ou administração de riscos na parcela por eles afetada. E na Reurb-s que envolva áreas de riscos que não comportem eliminação, correção ou administração os municípios deverão proceder à realocação dos ocupantes do núcleo urbano informal a ser regularizado.<sup>91</sup>

VII – Decisão da autoridade competente, mediante ato formal devidamente publicado. Referida autoridade deverá indicar as intervenções a serem executadas, conforme projeto de regularização aprovado e identificar e declarar os ocupantes de cada unidade imobiliária com destinação urbana regularizada, e os respectivos direitos reais.

VIII – Expedição da Certidão de Regularização Fundiária pelo município (CRF), a qual é o título hábil a ser apontado e registrado perante o oficial de registro de imóveis da circunscrição em que localizada a área objeto do procedimento. Nos termos do art. 41 da Lei 13.465/17<sup>92</sup>, a Certidão de Regularização Fundiária (CRF) consiste no o ato administrativo de aprovação da regularização que deverá

---

<sup>91</sup> SILVA, 2018, p. 402.

<sup>92</sup> Art. 41. A Certidão de Regularização Fundiária (CRF) é o ato administrativo de aprovação da regularização que deverá acompanhar o projeto aprovado e deverá conter, no mínimo: I - o nome do núcleo urbano regularizado; II - a localização; III - a modalidade da regularização; IV - as responsabilidades das obras e serviços constantes do cronograma; V - a indicação numérica de cada unidade regularizada, quando houver; VI - a listagem com nomes dos ocupantes que houverem adquirido a respectiva unidade, por título de legitimação fundiária ou mediante ato único de registro, bem como o estado civil, a profissão, o número de inscrição no cadastro das pessoas físicas do Ministério da Fazenda e do registro geral da cédula de identidade e a filiação.

acompanhar o projeto aprovado e deverá conter, no mínimo: o nome do núcleo urbano regularizado; a localização; a modalidade da regularização; as responsabilidades das obras e serviços constantes do cronograma; a indicação numérica de cada unidade regularizada, quando houver; a listagem com nomes dos ocupantes que houverem adquirido a respectiva unidade, por título de legitimação fundiária ou mediante ato único de registro, bem como o estado civil, a profissão, o número de inscrição no cadastro das pessoas físicas do Ministério da Fazenda e do registro geral da cédula de identidade e a filiação.

A Certidão de Regularização Fundiária, acompanhada do projeto de regularização fundiária aprovado, deverá ser apresentada por qualquer um dos legitimados do art. 14 da Lei 13.465/17<sup>93</sup> ao oficial de registro de imóvel da situação do imóvel, independentemente de qualquer manifestação judicial ou do ministério público, reforçando o propósito de desjudicialização.

Se a qualificação da CRF for positiva e não houver outras exigências ou impedimentos, o oficial efetuará o registro na matrícula dos imóveis atingidos, total ou parcialmente. Se não for localizado o registro anterior, o registrador abrirá matrícula com a descrição do perímetro do núcleo urbano informal que constar na CRF e nela lavrará o registro. Uma vez registrada a CRF, será aberta matrícula para cada uma das unidades imobiliárias regularizadas. Em relação aos atuais ocupantes das unidades imobiliárias objeto da Reurb, os compromissos de compra e venda, as cessões e as promessas de cessão valerão como título hábil para a aquisição da propriedade, quando acompanhadas da prova da quitação das obrigações do adquirente, e serão objeto de registro nas matrículas das unidades imobiliárias

---

<sup>93</sup> Art. 14. Poderão requerer a Reurb: I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta; II - os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana; III - os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores; IV - a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e V - o Ministério Público. (...).



correspondentes, resultantes da regularização fundiária, tudo conforme o disposto no art. 52 da Lei 13.465/17<sup>94</sup>.

Importante destacar que, em razão do grande interesse público que envolve a regularização fundiária, o legislador dispensou o oficial de registro de imóveis de qualificar com rigorismo a CRF, flexibilizando vários princípios registrais, como a continuidade, a especialidade objetiva ou mesmo a subjetiva. Por geralmente envolver extensas e complexas áreas, bem como considerável contingente populacional, o registro poderia vir a ser inviabilizado, caso houvessem demasiadas exigências de ordem registral. Não obstante, certo é que por sua função estar envolta em alta carga de fé pública, a prudência do oficial de registro imobiliário deve estar sempre presente, mormente para se garantir a segurança jurídica ou os direitos de terceiros de boa-fé. A importância do serviço registral imobiliário é destacada por Ademar Fioranelli:

A precisão do Registro Imobiliário no mundo dos negócios é vital para que nele existam, de forma irrepreensível, segurança e confiabilidade, verdadeiros pilares que hão de sustentá-lo. Sem essas bases sólidas, os negócios imobiliários, via de regra vultosos, estariam sujeitos a fraudes, prejuízos, decepções e irreparáveis danos daqueles que dele valessem. Assim, a segurança e a confiabilidade transmitidas pelo registro é que proporcionam a estabilidade das relações entre os participantes dos múltiplos negócios realizados nessa área.<sup>95</sup>

Naila de Rezende Khuri elucida a importante função do oficial de registro de imóveis no processo de regularização fundiária:

Entrementes, desde a edição das primeiras legislações que tratam do uso e ocupação do solo, o Registro de Imóveis sempre esteve presente na nobre função preventiva no âmbito do tráfico imobiliário, ao salvaguardar os direitos reais registrados e os terceiros adquirentes, aliado, ainda, ao papel de inibir as irregularidades fundiárias. (...) Destarte no âmbito da regularização fundiária, a qualificação registraria deverá perseguir os objetivos elencados no art. 10 da Lei n. 13.465/2017, sem se descuidar, evidentemente, da observância ao princípio da legalidade, mas deverá carregar certa carga de flexibilização, isto é, o registrador deverá empreender esforços intelectivos

---

<sup>94</sup> Art. 52. Registrada a CRF, será aberta matrícula para cada uma das unidades imobiliárias regularizadas. Parágrafo único. Para os atuais ocupantes das unidades imobiliárias objeto da Reurb, os compromissos de compra e venda, as cessões e as promessas de cessão valerão como título hábil para a aquisição da propriedade, quando acompanhados da prova de quitação das obrigações do adquirente, e serão registrados nas matrículas das unidades imobiliárias correspondentes, resultantes da regularização fundiária.

<sup>95</sup> FIORANELLI, Ademar. **Direito registral imobiliário**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2001, p. 381.

para o acesso do título ao fôlio real, temperando equilíbrio entre a legalidade estrita e os fins colimados pela regularização fundiária, evitando-se devoluções apegadas ao rigor formal da norma. (...) Sobretudo no aspecto da regularização fundiária, a confiabilidade emanada do Registro de Imóveis protege o direito daquele indivíduo, que antes só detinha aparência de um direito, uma posse questionável, atormentada pela ameaça de um abrupta remoção que a qualquer momento poderia ser perpetrada, permitindo, bem assim, que o titular deste direito ingresse em igualdade de condições para o mercado formal imobiliário, contribuindo para o desenvolvimento do país, tal como idealizado pelo Estado Democrático de Direito, diante de uma economia capitalista.<sup>96</sup>

Logo, o serviço de registro de imóveis é fundamental para a esmerada implementação do processo de regularização fundiária. Com efeito, por meio da atividade jurídica e intelectual do oficial de registro de qualificar e verificar a conformidade de todo o processo com a normativa existente, torna-se possível a transformação da propriedade informal em formal. Nesse diapasão, todo o procedimento de registro deve ser célere e uniforme a nível nacional, possibilitando que as titulações geradas ingressem no mercado imobiliário formal e passem a gerar negócios e riquezas.

---

<sup>96</sup> KHURI, Naila de Rezende. A função social do registro de imóveis na regularização fundiária urbana. *In Regularização Fundiária Urbana: desafios e perspectivas para a aplicação da Lei nº 13.465/2017*. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019, p. 273-274.

#### **4 INSTRUMENTOS JURÍDICOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA**

A lei n. 13.465/17 previu um rol de 15 institutos jurídicos que podem ser utilizados para que a regularização fundiária seja implementada, quais sejam, a legitimação fundiária; a legitimação de posse; a usucapião, nos termos dos arts. 1.238 a 1.244 do Código Civil, dos arts. 9º a 14 da Lei nº 10.257/01, e do art. 216-A da Lei nº 6.015/73 (usucapião extrajudicial); a desapropriação em favor dos possuidores, nos termos dos §§ 4º e 5º do art. 1.228 do Código Civil; a arrecadação de bem vago, nos termos do art. 1.276 do Código Civil; o consórcio imobiliário, nos termos do art. 46 da Lei nº 10.257/01; a desapropriação por interesse social, nos termos do inciso IV do art. 2º da Lei nº 4.132/62; o direito de preempção, nos termos do inciso I do art. 26 da Lei nº 10.257/01; a transferência do direito de construir, nos termos do inciso III do art. 35 da Lei nº 10.257/01; a requisição, em caso de perigo público iminente, nos termos do § 3º do art. 1.228 do código civil; a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular, nos termos do art. 40 da Lei nº 6.766/79; a alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor, nos termos da alínea f do inciso I do art. 17 da Lei nº 8.666/93; a concessão de uso especial para fins de moradia; a concessão de direito real de uso; a doação; e a compra e venda.

Serão estudados de forma pormenorizada os institutos da legitimação fundiária, legitimação de posse, usucapião extrajudicial e direito real de laje, já que são novidades no direito pátrio e merecem aprofundamento para perceber a relevância de tais institutos à efetivação do direito social e fundamental à moradia digna.

Não obstante, também merecem considerações, ainda que breves, os demais institutos de regularização fundiária previstos na aludida legislação.

A desapropriação em favor dos possuidores, nos termos dos parágrafos 4º e 5º do art. 1.228 do Código Civil, consiste na possibilidade de o proprietário ser privado seu imóvel se este consistir em extensa área que esteja na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de número expressivo de pessoas, as quais

realizaram no local obras e serviços de interesse social e econômico relevantes. Note-se que, nesta hipótese, não é necessária a comprovação da hipossuficiência dos ocupantes. O instituto é denominado de desapropriação judicial, embora haja entendimento de que se trata de usucapião, uma vez que se baseia na posse por determinado lapso temporal.

No caso desapropriação judicial, o Código Civil prevê que o proprietário terá direito à indenização, a qual, uma vez paga, autorizará o registro da sentença no ofício imobiliário em nome dos possuidores. O pagamento de aludida indenização é alvo de intensos debates na comunidade jurídica. Há dois enunciados da Jornada de Direito Civil do Conselho da Justiça Federal que tratam do tema. O enunciado 84 destaca que o direito à aquisição com base no supracitado dispositivo deve ser arguida como defesa pelos réus da ação reivindicatória, sendo os próprios possuidores responsáveis pelo pagamento. De outro lado, o enunciado 308, prevê que a responsabilidade da Administração Pública pelo pagamento da indenização se for caso de intervenção processual do poder público, se a situação se enquadrar no contexto das políticas públicas de reforma urbana ou agrária e desde que se trate de possuidores de baixa renda.

A arrecadação de bem vago, prevista no art. 1.276 do Código Civil, consiste na hipótese em que o proprietário, com a intenção de não ter mais em seu patrimônio, abandone imóvel urbana ou rural de sua propriedade. Nessa hipótese, se não estiver na posse de terceiros, o ente público poderá arrecadar com bem vago e passar, após três anos, ao domínio do respectivo município ou do Distrito Federal. Caso se trate de imóvel rural, a propriedade passará à União. O supracitado dispositivo prevê que presumir-se-á de modo absoluto a intenção de abandonar o imóvel quando, cessados os atos de posse, o proprietário não mais quitar os ônus fiscais que eventualmente incidam sobre o imóvel. Uma vez arrecadado, é possível que o município destine a área à regularização fundiária ou seja objeto de outras políticas habitacionais de promoção da moradia.

O consórcio imobiliário já era previsto na redação original da Lei n. 10.257/01, mas a Lei n. 13.465/17 ampliou sua utilização para as hipóteses de regularização fundiária. Com efeito, conforme art. 46 do Estatuto das Cidades, pelo consórcio imobiliário, o proprietário transfere seu imóvel ao poder público municipal,

que irá efetivar as obras de urbanização ou regularização e, em pagamento, dará unidades imobiliárias urbanizadas ou até edificadas, restando as demais no patrimônio público. As unidades imobiliárias recebidas pelo proprietário original deverão corresponder ao valor do imóvel antes da intervenção municipal. Vale acrescentar, todavia, que a instauração do consórcio não afasta a responsabilidade administrativa, cível ou criminal dos proprietários que tenham dado causa à formação de núcleos urbanos informais.

Victor Pinto de Carvalho aponta a importância do consórcio imobiliário como instrumento de regularização fundiária:

Uma das inovações trazidas pela Lei 13.465/2017, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, foi a alteração do art. 46 do Estatuto da Cidade, que disciplina o consórcio imobiliário. Além de autorizar seu emprego como instrumento de regularização imobiliária, a Lei promoveu importantes alterações em seu regime jurídico. Com isso, abriu um enorme campo para a regularização de situações de outra maneira insolúveis, em que não se verifica a aquisição originária da propriedade em assentamentos situados em terras privadas. (...) Trata-se de uma técnica de intervenção urbana alternativa à desapropriação, que se mostra adequada às situações em que se pretende produzir unidades imobiliárias conformes ao planejamento urbano vigente, mas que não apresentam natureza jurídica de bem público de uso especial ou de uso comum do povo, devendo, portanto, permanecer no mercado privado. O consórcio pode ser considerado uma modalidade de land readjustment, ou reparcelamento do solo, técnica de urbanização amplamente empregada na Europa e na Ásia, e que na América Latina foi adotada pela Colômbia. Entre outras situações objeto de reparcelamento, destaca-se a reurbanização do entorno de estações de transporte coletivo, a reconstrução de áreas atingidas por desastres e a renovação de áreas degradadas. (...) Excluindo-se a hipótese de desapropriação, praticamente inviável no atual contexto de crise fiscal generalizada, o consórcio imobiliário apresenta-se como a melhor opção para viabilizar essa intervenção. (...) Caberá ao poder público oferecer aos proprietários lotes regularizados futuros de valor equivalente ao da gleba original, subtraído de eventuais passivos ambientais, tributários e administrativos. Caso necessário, o projeto urbanístico poderá ser elaborado de modo a produzir unidades imobiliárias excedentes desocupadas, a serem transmitidas aos proprietários ou revendidas para ressarcimento pelos custos incorridos pelo poder público. Os lotes ocupados, por sua vez, deverão ser alienados aos ocupantes em termos compatíveis com seu poder aquisitivo. (...) Também se passou a admitir como objeto de consórcio a reforma e conservação de edificações, em acréscimo à urbanização, à regularização fundiária e à construção de edificações. Com isso, o instituto poderá ser empregado em programas de revitalização de áreas degradadas e na recuperação de imóveis em ruínas, muitos dos quais portadores de importante contribuição para o patrimônio cultural. Por fim, eliminou-se um grave obstáculo à adesão dos proprietários. Trata-se da exigência de que o imóvel entregue pelo proprietário seja avaliado segundo o valor venal adotado para cobrança do IPTU. Como esse valor tende a ficar defasado com relação ao valor de mercado, o consórcio resultava em prejuízo para o proprietário, fato que talvez explique sua escassa aplicação. Excluída essa restrição, abre-

se um legítimo espaço de negociação para permuta de imóveis antigos por novos, capaz de satisfazer a ambas as partes.<sup>97</sup>

A desapropriação por interesse social, de longa data prevista no inciso IV do art. 2º da Lei nº 4.132/62, também é importante instrumento de regularização fundiária, na medida em que se fundamenta na justa distribuição da propriedade ou na limitação de seu uso ao bem estar social, em estreita consonância com o princípio constitucional da função social da propriedade. Dentre as hipóteses em que a própria lei considera como de interesse social, no tocante à promoção do direito à moradia, podemos citar o aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo da população; a fixação de posseiros em terrenos urbanos onde, com a tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham construído sua habitação, constituindo núcleos residenciais com mais de dez famílias e a construção de casa populares.

O direito de preempção, instrumento regulamentado nos artigos 25 e 26 do Estatuto das Cidades, Lei nº. 10.257/01, confere ao poder público municipal preferência para a aquisição de imóvel urbano objeto de negócio oneroso entre particulares. Com efeito, lei municipal baseada no plano diretor, com prazo determinado, irá delimitar as áreas em que incide tal direito. Dentre as hipóteses que autorizam a instituição de tal direito, conforme previsto no art. 26, destacam-se a regularização fundiária; a execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; o ordenamento e direcionamento da expansão urbana; implementação de equipamentos urbanos e comunitários e a criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes.

A transferência do direito de construir também é instrumento hábil a promover a viabilizar a regularização fundiária, conforme expressamente previsto no inciso III do art. 35 da Lei nº 10.257/01. De acordo com tal instrumento, a lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, seja ele privado ou público, a exercer em outro local (interlocativa) ou alienar (intersubjetiva) o

---

<sup>97</sup> PINTO, Victor Carvalho. **Regularização fundiária por consórcio imobiliário**: análise das modificações no regime jurídico do consórcio imobiliário. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/regularizacao-fundiaria-por-consorcio-imobiliario-29092017>>. Acesso em: 11 jul. 2019.

direito de construir previsto na legislação quando dito imóvel for considerado necessário para a implantação de equipamentos urbanos e comunitários; preservação do interesse histórico, ambiental paisagístico, social ou cultural do imóvel e, finalmente, se o imóvel servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social. A faculdade de transferência do direito de construir poderá ser utilizada também pelo proprietário que doar seu imóvel para fins de regularização fundiária.

José Afonso da Silva ilustra situação em que teria utilidade a utilização da transferência do direito de construir para fins de promoção da regularização fundiária urbana:

Suponha-se, na hipótese do inciso III – regularização fundiária -, um terreno de propriedade privada ocupado por favelas ou por habitações de interesse social em que seja do interesse do Poder Público fazer sua regularização fundiária. De duas uma: ou o proprietário ingressa em juízo para obter a desocupação do seu imóvel, para que nele possa erguer as construções que lhe aprovar – o que é uma situação traumática; ou o Poder Público tem que desapropriar a área para exercer a regularização fundiária pretendida – o que nem sempre é possível ou conveniente. A possibilidade de transferência do direito de construir que cabe ao proprietário na área é mecanismo que facilita a solução do problema.<sup>98</sup>

Vinicius Vieira Marcelino, em estudo do instituto em tela, acrescenta que:

A Transferência do Potencial Construtivo (TPC) decorre, ou deveria decorrer, logicamente de uma insuficiência financeiro-orçamentária do poder público, impedindo-lhe, ou tornando extremamente custoso, o uso da desapropriação pura e simples do bem, com prévia e justa indenização integral em dinheiro. Através da adoção da TDC, chama-se a sociedade (na figura do proprietário individualmente afetado), para uma parceria. O proprietário reduz o valor do pagamento em dinheiro pela “desapropriação” de um bem de interesse público. Assim, contrapartida recebe do poder público, ao lado de eventual parcela em dinheiro, um potencial construtivo, um “certificado” de “direito de construir” para poder, posteriormente, transformar em receita por meio de venda no mercado, mediante a devida averbação registral, conseqüentemente, possibilitando ao proprietário utilizar o dinheiro arrecadado com a venda do potencial construtivo para a manutenção/conservação deste bem afetado, e, assim cumprir as finalidades que urbanisticamente são aprovadas na lei; ou ainda, poderá o detentor desse “certificado” optar por fazer uso ele mesmo daquele “direito de construir”, agora em outro imóvel. (...) Outra possibilidade para a utilização da TDC, segundo o Estatuto da Cidade, é servir a programas de regularização fundiária, de urbanização das áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

---

<sup>98</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 272-273.

Para a utilização do instrumento para regularização fundiária, programas, em geral, extremamente onerosos para os cofres públicos, a TDC significaria uma alternativa para reduzir o montante financeiro necessário para aquisição do solo urbano onde estão instaladas as habitações objeto da regularização. Nesses casos, o terreno deverá ser obrigatoriamente doado ao poder público.<sup>99</sup>

A requisição ou desapropriação, em caso de perigo público iminente, também é hipótese em que o poder público se vale de bem privado por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, nos termos do § 3º do art. 1.228 do código civil.

Os institutos da concessão de uso para fins de moradia e a concessão de direitos reais de uso foram introduzidos no código civil pela Lei n. 11.481/2007, a qual previu medidas direcionadas à regularização de interesse social em imóvel pertencente à União. Mesmo que constituído o direito real, o bem continua na propriedade do ente federal, sem transmissão de domínio.

A concessão de uso especial para fins de moradia consta da Medida Provisória n. 2.220/2001, alterada pela Lei n. 13.465/17, a qual disciplina o tema de forma análoga à usucapião especial prevista no art. 1.240<sup>100</sup> do CC. O benefício tem como requisitos a posse até 22 de dezembro de 2016; imóvel com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupação de população de baixa renda para fins de moradia; posse mansa e contínua por cinco anos; impossibilidade de identificação dos terrenos ocupados pelo possuidor e ocupante não proprietário ou concessionário a qualquer título de outro imóvel rural ou urbano. A obtenção do título se pode se dar pela via administrativa ou, em caso de recusa do órgão federal competente, pela via judicial. Para ter eficácia *erga omnes*, o título deve ser registrado no ofício imobiliário

---

<sup>99</sup> MARCELINO, Vinicius Vieira. **Transferência do direito de construir**. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/71605/transferencia-do-direito-de-construir>>. Acesso em: 11 jul. 2019.

<sup>100</sup> Art. 1.240. Aquele que possuir, como sua, área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. § 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. § 2º O direito previsto no parágrafo antecedente não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez."



da circunscrição do imóvel. Vale acrescentar que, conforme art. 1.473<sup>101</sup> do CC e art. 22, parágrafo primeiro<sup>102</sup>, da Lei n. 9.514/97, aludido direito pode ser objeto de hipoteca ou alienação fiduciária em garantia, o que, na visão de Carlos Roberto Gonçalves<sup>103</sup> “*facilita a obtenção de financiamento bancário para o exercício de alguma atividade econômica*”.

A concessão de uso especial para fins de moradia foi introduzida em nosso ordenamento jurídico com o escopo de atender à necessidade social de uma gestão mais democrática dos imóveis públicos urbanos, conjugando a função social da propriedade ao direito fundamental à moradia.

A criação da concessão do direito real de uso, por sua vez, teve como escopo legitimar a posse sobre bens públicos ocupados informalmente por populações de baixa renda, inclusive terrenos de marinha e acrescidos, antes limitados à enfeiteuse da Lei n. 9.363/98. Buscou-se uma solução jurídica para as populações que habitam, há inúmeras gerações, às margens de rios federais. A concessão de uso abrange terrenos públicos ou particulares; pode ser gratuita ou onerosa; admite estipulação por tempo certo ou indeterminado; é direito real resolúvel; objetiva a regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais; admite transmissão por atos *inter vivos* ou *causa mortis*; é outorgado por termo administrativo ou escritura pública, além de requerer registro no ofício imobiliário. Por questões de segurança nacional ou proteção ao meio ambiente, em situações específicas, para efetivação da concessão, é exigida anuência prévia do Ministério da Defesa e dos Comandos da Marinha, do Exército ou da Aeronáutica ou do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da república.

---

<sup>101</sup> “Art. 1.473. Podem ser objeto de hipoteca: (...) VIII - o direito de uso especial para fins de moradia; IX - o direito real de uso; (...)”

<sup>102</sup> “§ 1º A alienação fiduciária poderá ser contratada por pessoa física ou jurídica, não sendo privativa das entidades que operam no SFI, podendo ter como objeto, além da propriedade plena: (...) II - o direito de uso especial para fins de moradia; III - o direito real de uso, desde que suscetível de alienação”

<sup>103</sup> GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil 2: esquematizado: Contratos em Espécie**. Direito das Coisas. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 786.

No tocante à importância do instituto do direito real de uso, José dos Santos Carvalho Filho pontifica que:

A Concessão de Direito Real de Uso salvaguarda o patrimônio da administração e evita a alienação de bens públicos, autorizada às vezes sem qualquer vantagem para ela. Além do mais, o concessionário não fica livre para dar ao uso a destinação que lhe convier, mas, ao contrário, será obrigado a destina-lo ao fim estabelecido em lei, o que mantém resguardado o interesse público que originou a concessão real de uso.<sup>104</sup>

Note-se que vários dos instrumentos de regularização fundiária estão previstos no Código Civil ou no Estatuto das Cidades, sendo possível ao poder promovente valer-se dos mesmos para implementar a regularização. Vale ressaltar, todavia, que a legitimação fundiária e a legitimação de posse são institutos regulamentados pela própria lei n. 13.465/17 e merecem especial atenção no âmbito deste trabalho, uma vez que envoltos a diversas discussões, inclusive no tocante à inconstitucionalidade da legitimação fundiária.

#### 4.1 DA LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA

A Lei Federal n. 13.465/17 criou de forma inovadora o instituto da legitimação fundiária, a qual, nos termos do artigo 11, inciso VII, consiste no mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb. O artigo 23<sup>105</sup> do citado diploma regulamenta o novel instituto.

Importante ressaltar que a Lei 11.977/09, responsável por inicialmente regulamentar a regularização fundiária, previu apenas a denominada legitimação de

---

<sup>104</sup> FILHO, José dos Santos Carvalho *apud* MIRANDA, Vitor da Cunha. **A concessão de direito real de uso (CDRU) e a concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM) como instrumentos de regularização fundiária em áreas públicas no Brasil**. Disponível em: < [https://jus.com.br/artigos/48642/a-concessao-de-direito-real-de-uso-cdru-e-a-concessao-de-uso-especial-para-fins-de-moradia-cuem-como-instrumentos-de-regularizacao-fundiaria-em-areas-publicas-no-brasil#\\_ftn11](https://jus.com.br/artigos/48642/a-concessao-de-direito-real-de-uso-cdru-e-a-concessao-de-uso-especial-para-fins-de-moradia-cuem-como-instrumentos-de-regularizacao-fundiaria-em-areas-publicas-no-brasil#_ftn11)>. Acesso em: 11 jul. 2019.

<sup>105</sup> Art. 23. A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016. (...).

posse, na esfera do município, com possibilidade de registro do título de posse para a eventualidade de uma usucapião, a ser processada e registrada perante o escritório de registro de imóveis. De outro lado, a Lei n. 13.465/17 transforma a legitimação de posse em uma espécie de espaço residual para as hipóteses não contempladas pela legitimação fundiária.

O instituto da legitimação fundiária, nos moldes previstos pela supracitada lei, consiste em modo originário de aquisição imediata da propriedade, que pode incidir sobre imóveis públicos ou privados de destinação urbana e integrante de núcleo urbano informal consolidado até 22.12.2016.

Embora seja considerado pela lei modo de aquisição originário da propriedade e daí decorra a superação de obstáculos que eventualmente pudessem obstar a aquisição da propriedade e afaste a incidência de Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), a legitimação fundiária não se confunde com a usucapião.

Como característica de todo o procedimento de regularização fundiária, a Lei 13.465/17 também flexibiliza os princípios e regras aplicáveis ao registro imobiliário para fins de ingresso do título de legitimação fundiária na tábula registral. Com efeito, em seu art. 23, §5<sup>o</sup><sup>106</sup>, a lei estabelece que o poder público encaminhará a Certidão de Regularização Fundiária (CRF) para registro imediato da aquisição de propriedade, dispensados a apresentação de título individualizado e as cópias da documentação referente a qualificação do beneficiário, o projeto de regularização fundiária aprovado, a listagem dos ocupantes e sua devida qualificação e a identificação das áreas que ocupam. É possível que o Poder Público atribua domínio por legitimação fundiária aos ocupantes que não tenham constado da listagem inicial, desde que haja cadastramento complementar, sem prejuízo dos direitos de quem haja constado na listagem inicial.

Com efeito, embora a lei regulamentadora tenha fixado o marco temporal de consolidação do núcleo urbano para 22.12.2016, não há previsão de qualquer

---

<sup>106</sup> (...) § 5º Nos casos previstos neste artigo, o poder público encaminhará a CRF para registro imediato da aquisição de propriedade, dispensados a apresentação de título individualizado e as cópias da documentação referente à qualificação do beneficiário, o projeto de regularização fundiária aprovado, a listagem dos ocupantes e sua devida qualificação e a identificação das áreas que ocupam. (...).

lapso temporal necessário para a efetivação da aquisição da propriedade. Ademais, é possível a concessão da legitimação fundiária em áreas públicas, o que é vedado tanto pela Constituição da República, quanto pelo Código Civil no tocante à usucapião, gerando várias discussões a respeito da constitucionalidade e legalidade do instituto.

Vicente de Abreu Amadei, ao estudar a constitucionalidade do instituto, busca cotejá-lo face à usucapião:

Na usucapião, a propriedade não é conferida (atribuída ou outorgada) por alguém ao possuidor, mas é por ele adquirida pelo mero decurso do tempo da posse qualificada e contínua, satisfeitos os requisitos legais de cada uma de suas várias espécies (e, por isso, eventual sentença ou decisão administrativa apenas reconhece o direito real de propriedade preexistente, declara-o, jamais o confere, atribui, outorga ou constitui); na legitimação fundiária, o direito de propriedade se diz, na lei, conferido por ato do poder público, dando a entender não haver suficiência da posse para a aquisição dominial, mas necessidade de alguém (no caso, o ente público) dotado de poder/função atributiva do direito.<sup>107</sup>

A propósito, partindo da própria distinção com a usucapião e sem desconsiderar que se trata de aquisição originária da propriedade, várias são as discussões que envolvem o instituto. Nelson Rosenvald bem questiona os efeitos da legitimação fundiária:

Assim, para além da concessão de uso especial para fins de moradia – que outorga ao cidadão um direito real em coisa alheia após cinco anos de ocupação (até 22.12.2016, conforme redação concedida pela Lei n. 13.465/17 ao art. 1º. da MP 2.220/01) posto preservado o poder público na titularidade do bem – a legitimação fundiária propicia ao particular a condição de proprietário, independentemente de qualquer requisito temporal. Some-se a isso o fato de que na Reurb-S promovida sobre bem público, o registro do projeto de regularização fundiária e a constituição de direito real em nome dos beneficiários poderão ser feitos em ato único, a critério do ente público promovente (art. 17, Lei n. 13.465/17).<sup>108</sup>

Nesse contexto, ao regulamentar a legitimação fundiária, a Lei n. 13.465/17, em seu artigo 23, atribui indiscriminada discricionariedade a União, Estados e Municípios no reconhecimento do direito de propriedade sobre bens

---

<sup>107</sup> AMADEI, Vicente de Abreu Algumas dificuldades constitucionais da Lei 13.465/17. . In **Regularização fundiária: Lei 13.465/2017**. Alberto Gentil de Almeida Pedroso, coordenador. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, p. 168.

<sup>108</sup> ROSENVALD, Nelson. **A Legitimação fundiária** – uma polêmica inovação. Disponível em: <<https://www.nelsonrosenvald.info/single-post/2017/12/20/A-Legitima%C3%A7%C3%A3o-fundi%C3%A1ria-%E2%80%93-uma-pol%C3%AAmica-inova%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: 11 jul. 2019.

públicos em prol de ocupantes de núcleos urbanos informais regularizados por meio da legitimação fundiária, sem antever qualquer prazo mínimo de ocupação do imóvel público ou mesmo a natureza justa, injusta, de boa-fé ou de má fé da detenção originariamente exercida sobre o referido bem<sup>109</sup>. Não bastasse, a lei se descarta de regras consolidadas de desafetação, licitação, autorização legislativa e avaliação prévia, que permeiam a alienação de bens públicos em geral. A ausência de maiores exigências pode erigir a legitimação fundiária como via transversa para a legalização de grilagens de grandes áreas ou de regularização de conjuntos habitacionais destinados à classe média ou alta.

No tocante à possibilidade de perda da propriedade privada no caso de Reurb-S, a Lei não previu qualquer direito de indenização por parte daquele cujo imóvel foi objeto de legitimação fundiária por parte do poder público, o que pode traduzir verdadeiro confisco, sem qualquer previsão normativa. O instituto é tão polêmico que a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5771, em trâmite perante o Supremo Tribunal Federal, questiona especificamente a constitucionalidade da legitimação fundiária, aventando que esta privilegia “grileiros” e estimula novas ocupações irregulares.

Vicente de Abreu Amadei, após se debruçar sobre o estudo da legitimação fundiária, na tentativa de conformá-lo aos ditamos constitucionais, acaba por admitir, em hipótese de abandono, a viabilidade do instituto em regularização fundiária sobre áreas privadas, mas não em áreas públicas:

Vem logo, contudo, a pergunta: que poder público é esse que atribui ao particular área pertencente ao poder público? O executivo municipal? Poderá o município atribuir, nesses casos, a propriedade de área pública de estado-membro ou da União ao particular? Não soa bem que assim seja. (...) não se olvide que a municipalidade não é dotada de poder jurisdicional, para atribuir domínio a particular de área pública que não lhe pertence, ainda que tudo se passe em Reurb. (...) com maior razão ainda não se pode qualificar essa aquisição como originária; é derivada., fruto de transmissão dominial, uma vez que em todas as etapas dessa Reurb, desde seu estopim até seu fim, com a legitimação fundiária, o elemento volitivo da municipalidade atua com primazia. (...) Parece, mesmo, não haver como salvar a juridicidade da

---

<sup>109</sup> § 4º Na Reurb-S de imóveis públicos, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e as suas entidades vinculadas, quando titulares do domínio, ficam autorizados a reconhecer o direito de propriedade aos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado por meio da legitimação fundiária.

legitimação fundiária de área pública, como aquisição originária, pois, caso requalificada, em sua substância, como usucapião, encontra o obstáculo da imprescritibilidade dos bens públicos (art. 183, §3º, da CF), e, caso descaracterizada como aquisição originária e classificada como aquisição derivada, perde sua razão jurídica de ser. (...) Logo, parece viável salvar a juridicidade da legitimação fundiária de área privada, em interpretação conforme a conformação desse novo instituto com os postulados maiores da Constituição da República, especialmente no foco da tutela do direito de propriedade e considerando a ordem fundamental de nosso direito, apenas a amarrando ao prévio abandono do imóvel pelo dono, formalizado com o procedimento de arrecadação de imóvel abandonado regrado nos artigos 64 e 65 da Lei 13.465/17.<sup>110</sup>

Não se desconhece que há pontos de distinção entre a legitimação fundiária e o instituto da usucapião, mas opera o mesmo efeito de aquisição originária da propriedade, com todas as consequências daí advindas, inclusive libertador de ônus anteriores. De acordo com a normativa mínima existente na Lei n. 13.465/17 e no decreto regulamentador 9.310/18, os entes públicos possuem ampla discricionariedade para conceder a legitimação fundiária por meio da emissão da Certidão de Regularização Fundiária (CRF), a qual será objeto de registro no ofício de registro de imóveis e terá o condão de transferir a propriedade ao ocupante, livre de quaisquer ônus.

De fato, em uma leitura isolada, o novo instituto pode causar estranheza e sugerir patente inconstitucionalidade por afronta ao direito fundamental de propriedade. Não obstante, como bem destaca Fernando Godoy, a legitimação fundiária deve ser lida em conjunto com a direito à moradia e o a função social da propriedade, que também foram erigidos à categoria de direitos fundamentais. Ademais, embora se trate de ato discricionário do Poder Público, este só deve agir se fundamentado da indisponibilidade do interesse público ou na supremacia do interesse público<sup>111</sup>.

Nesse tocante bem analisa Vicente de Abreu Amadei:

Tudo, assim, parece ficar sob o crivo e a avaliação quase arbitrária do município. O que se espera, portanto, no mínimo, é que essa declaração de núcleo urbano informal consolidado em Reurb seja expresso em decisão administrativa bem fundamentada pela autoridade competente, veiculada em ato formal, a que se deve dar publicidade (art. 28, V, da Lei 13.465/17), até

---

<sup>110</sup> AMADEI *In Regularização fundiária*, 2018, p. 173-175.

<sup>111</sup> GODOY, 2017, p. 467.

porque ela não está isenta de eventual controle na esfera jurisdicional.<sup>112</sup>

Além disso, no tocante à legitimação fundiária, pode-se inferir que:

(...) será aplicável, quanto aos imóveis particulares, de forma residual, apenas nos casos em que o possuidor não tiver condições de titular o domínio por meio do registro de contratos de alienação ou mesmo de usucapião. Suponha-se, por exemplo, que a pessoa tenha a posse por três anos e que tenha documentos demonstrando a origem lícita, mas sem condições de registro do ato translativo (ausência de prova da quitação ou alienante que não constava como proprietário na matrícula, quebrando a continuidade registrária). Segundo critérios de conveniência e oportunidade, poderá, o Poder Público, analisando detidamente o caso, e uma vez convencido da legitimidade da posse, outorgar o título de propriedade por meio da legitimação fundiária. Evidentemente, a fim de que não haja violação ao direito de propriedade, poderá algum interessado, em ação judicial própria, questionar a legitimação e, se o caso, obter a anulação do título com a consequente retomada da propriedade.<sup>113</sup>

Vale destacar que a legitimação fundiária apenas poderá ser concedida na Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-s) e ainda devem estar presentes algumas condições, quais sejam, o beneficiário não pode ser concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural; o beneficiário não pode ter sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto; e, em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação.

Assim, o instituto da legitimação fundiária, embora polêmico e de duvidosa constitucionalidade, representa importante instrumento para a transformação da “cidade real” em “cidade legal”, proporcionando aos ocupantes titulação de seus direitos.

---

<sup>112</sup> AMADEI, 2018, p. 170.

<sup>113</sup> São Paulo. Ministério Público. **Cartilha de regularização fundiária. São Paulo, 2017**, p. 26. Disponível em: <<http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Cartilhas/2017%20-%20Cartilha%20regulariza%C3%A7%C3%A3o%20fundi%C3%A1ria.pdf>>. Acesso em: 11 jul.19.

## 4.2 DA LEGITIMAÇÃO DE POSSE

A legitimação de posse, que é instrumento exclusivo para utilização na regularização fundiária, já era prevista na lei n. 11.977/09 e foi praticamente mantido seu contorno pela lei n. 13.465/17.

Na verdade, como bem destaca Felipe Maciel Pinheiro Barros, enquanto instrumento de regularização fundiária, a legitimação de posse já era prevista no direito brasileiro desde a edição da lei n. 4.504/64 (Estatuto da Terra), a qual, em seu art. 99<sup>114</sup>, estabelece que a transferência do domínio ao possessor de terras devolutas federais pode ser efetivada no competente processo administrativo de legitimação de posse<sup>115</sup>.

Consiste a legitimação de posse em ato do Poder Público que confere título por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto de Reurb, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse, sendo conversível em direito real de propriedade, conforme previsto nos arts. 25 a 27<sup>116</sup> da Lei n. 13.465/17. Trata-se de verdadeira certidão em que o órgão público

---

<sup>114</sup> Art. 99. A transferência do domínio ao possessor de terras devolutas federais efetivar-se-á no competente processo administrativo de legitimação de posse, cujos atos e termos obedecerão às normas do Regulamento da presente Lei.

<sup>115</sup> BARROS, 2014, p.161.

<sup>116</sup> Art. 25. A legitimação de posse, instrumento de uso exclusivo para fins de regularização fundiária, constitui ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse, o qual é conversível em direito real de propriedade, na forma desta Lei. § 1º A legitimação de posse poderá ser transferida por **causa mortis** ou por ato **inter vivos**. § 2º A legitimação de posse não se aplica aos imóveis urbanos situados em área de titularidade do poder público.

Art. 26. Sem prejuízo dos direitos decorrentes do exercício da posse mansa e pacífica no tempo, aquele em cujo favor for expedido título de legitimação de posse, decorrido o prazo de cinco anos de seu registro, terá a conversão automática dele em título de propriedade, desde que atendidos os termos e as condições do art. 183 da Constituição Federal, independentemente de prévia provocação ou prática de ato registral. § 1º Nos casos não contemplados pelo art. 183 da Constituição Federal, o título de legitimação de posse poderá ser convertido em título de propriedade, desde que satisfeitos os requisitos de usucapião estabelecidos na legislação em vigor, a requerimento do interessado, perante o registro de imóveis competente. § 2º A legitimação de posse, após convertida em propriedade, constitui forma originária de aquisição de direito real, de modo que a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada restará livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio beneficiário.



reconhece a natureza e a duração da posse particular, a fim de facilitar posterior conversão em propriedade.

O morador cadastrado pelo poder público só receberá o título de legitimação de posse se observados os seguintes requisitos: não ser concessionário, foreiro ou proprietário de outro imóvel urbano ou rural e não ser beneficiário de mais de uma legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade.

Na esteira da regulamentação geral da posse, o beneficiário pode transferi-la por negócio jurídico *inter vivos* ou por herança. Ao contrário da legitimação fundiária, a legitimação de posse não é admitida em relação a imóveis urbanos situados em áreas de titularidade do poder público.

Além da hipótese prevista na lei 13.465/17, e sem prejuízo da posse mansa e pacífica no tempo, o beneficiário do título de legitimação de posse, decorrido o prazo de cinco anos de seu registro, terá a conversão automática em título de propriedade, desde que atendidos os termos e as condições do art. 183 da Constituição da República<sup>117</sup>, independentemente de prévia provocação ou prática de ato registral. Nos termos da supracitada lei, se não for hipótese de aplicação do art. 183 da Constituição Federal, o título de legitimação de posse poderá ser convertido em título de propriedade, desde que satisfeitos os requisitos de usucapião estabelecidos na legislação em vigor, a requerimento do interessado, perante o registro de imóveis competente. Destaca-se, aqui, a importância da via extrajudicial para processamento da usucapião.

Nesse contexto, importante alertar para a importância da atuação do registrador imobiliário, uma vez que apenas o efetivo registro de conversão em propriedade gerará segurança jurídica, oponibilidade em relação a terceiros de boa fé e disponibilidade, conforme bem comenta Alberto Gentil de Almeida Pedroso:

---

Art. 27. O título de legitimação de posse poderá ser cancelado pelo poder público emitente quando constatado que as condições estipuladas nesta Lei deixaram de ser satisfeitas, sem que seja devida qualquer indenização àquele que irregularmente se beneficiou do instrumento.

<sup>117</sup> Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até 250m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados), por 5 (cinco) anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

A intenção do artigo 26 de conversão automática de posse em propriedade é louvável, mas de pouca eficiência prática. Primeiro porque vale notar que o texto da Lei se refere à 'conversão automática (...) em título de propriedade, desde que atendidos os termos e as condições do art. 183 da Constituição Federal', ou seja, caberá ao Registrador de Imóveis tal verificação de requisitos, no mínimo em atenção à prudência registral, pois a prática de ato ilegal poderá acarretar sua responsabilização (administrativa e cível, ao menos); ademais, a Lei estabelece que a conversão independe da 'prática de ato registral', o que se mostra inadequado, pois, não convertida a posse em propriedade no registro de imóveis, haverá evidente insegurança jurídica para terceiros, além de dificuldade na identificação do fenômeno aquisitivo da propriedade (embaraçando inclusive a plena fruição do imóvel pelo titular de direitos reais – gozar, usar e dispor).<sup>118</sup>

Após a conversão em propriedade, a legitimação de posse se constitui em forma originária de aquisição do direito real, de modo que a unidade imobiliária urbana já regularizada estará livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições eventualmente existentes em sua matrícula original, ressalvadas as restrições referentes ao próprio beneficiário<sup>119</sup>.

Insta ressaltar, todavia, que o poder público poderá cancelar o título de legitimação de posse quando constatado que não mais estão satisfeitas as condições estipuladas na lei, sem previsão de qualquer direito à indenização por aquele que irregularmente se beneficiou do instrumento.

Ao comentar o contexto de concessão desse direito, Felipe Maciel Pinheiro Barros elucida que:

Por fim, há de se observar que, apesar de ser possível a utilização do auto de demarcação em áreas de domínio público, em tais casos não será possível a legitimação de posse, nem tampouco a sua posterior conversão em propriedade. Vale ressaltar, quanto a este ponto, que o objetivo da demarcação urbanística é a caracterização da área que será objeto da intervenção de regularização fundiária, a fim de que se possa, em momentos posterior, identificar os seus ocupantes e a natureza da posse por eles exercida, e não necessariamente a utilização para fins de concessão de

---

<sup>118</sup> PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida. Impressões práticas sobre o sistema da regularização fundiária urbana idealizado pela lei 13.465/17 (arts. 9º a 54). In **Regularização fundiária: Lei 13.465/2017**. Alberto Gentil de Almeida Pedroso, coordenador. 1. Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. p. 31.

<sup>119</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 399.

títulos de legitimação de posse.<sup>120</sup>

Com efeito, a legitimação de posse reconhece que determinada pessoa ocupa o local para fins de moradia. O instrumento ora em comento está em perfeita consonância com o direito à moradia digna, uma vez garante segurança aos beneficiários contra despejos forçados, além de permitir que o título seja negociado com terceiros, gerando riqueza e promovendo a circulação econômica.

#### 4.3 DA USUCAPIÃO EXTRAJUDICIAL

A usucapião é uma das formas de aquisição originária do direito real de propriedade e tem como fundamento a posse *ad usucapionem* e o decurso do tempo, os quais são seus elementos essenciais. Para que uma situação de fato se caracterize como usucapião é necessário que o interessado comprove posse prolongada no tempo, sem qualquer interrupção ou resistência contrária.

A posse *ad usucapionem* deve ser mansa, pacífica e ininterrupta, bem como exercida com *animus domini*. Quanto ao lapso temporal necessário, esse é determinado de acordo com o caso concreto, sendo que o Código Civil ou a própria Constituição Federal, ao prever as hipóteses de usucapião, estabelece o prazo necessário para cada uma delas.

Lenine Nequete, há muito, defendia que a usucapião é modo não só de adquirir a propriedade, mas também de sanar os vícios de propriedade ou outros direitos reais adquiridos a título derivado. Em termos outros, consiste em eficiente instrumento para consertar o domínio derivado imperfeito.<sup>121</sup> Aí a sua relação com a regularização fundiária.

A previsão da usucapião especial coletivo de imóvel urbano, no Estatuto da Cidade, lei n. 10.257/01, representou instrumento de política urbana e de justiça

---

<sup>120</sup> BARROS, 2014, p.162.

<sup>121</sup> NEQUETE, Lenine. **Da prescrição aquisitiva**. São Leopoldo/RS: Sulina, 1654, p. 21.

social. Visou a superação da deterioração urbana e soluções para as questões da submoradia.<sup>122</sup>

Embora existam várias modalidades de usucapião, destacando-se a usucapião extraordinária, ordinária, constitucional urbana, constitucional rural, familiar, coletiva, certo é que até a edição do novo Código de Processo Civil não se cogitava do processamento da usucapião extrajudicialmente.

É certo que a lei n. 11.977/09 já previa instituto que a doutrina denomina usucapião administrativa, em razão do qual o detentor do título de legitimação de posse, após o decurso do prazo respectivo, pode requerer diretamente perante o oficial de registro imobiliário a conversão de seu direito em propriedade, sem necessidade de recorrer ao Poder Judiciário. Essa possibilidade foi mantida pela lei n. 13.465/17, em seu art. 26, parágrafo primeiro<sup>123</sup>. A partir da conversão, o beneficiário reunirá plenamente as faculdades de usar, gozar, dispor e reivindicar, ínsitas ao direito real de propriedade.

Não obstante, foi mesmo com a edição do novo Código de Processo Civil que a usucapião extrajudicial ganhou destaque e aplicabilidade em nosso ordenamento. A nova legislação teve como um dos seus fundamentos a desjudicialização de procedimentos e a usucapião foi um dos principais institutos em que se verificou tal preocupação. Importa ressaltar que utilização da via administrativa não afasta a possibilidade de se valer da via jurisdicional. Ademais, a rejeição do pedido pelo oficial de registro de imóveis não impede que o interessado ajuíze a competente ação de usucapião.

Com efeito, o Código de Processo Civil de 2015, em seu art. 1.071, alterou a Lei de Registros Públicos (Lei n. 6.015/73), e acrescentou o art. 216-A, o qual sofreu pontuais modificações pela Lei n. 13.465/17, principalmente em relação à presunção de concordância em caso de silêncio por parte de algum confinante ou titular de direito

---

<sup>122</sup> NEVES, Edson Alvisi; SANTOS, Fábio Roberto de Oliveira; SEPULVEDA, Fernanda de Mattos. **Direito à moradia:** o papel da jurisdição na redistribuição do solo urbano. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 98-100.

<sup>123</sup> (...) § 1º Nos casos não contemplados pelo art. 183 da Constituição Federal, o título de legitimação de posse poderá ser convertido em título de propriedade, desde que satisfeitos os requisitos de usucapião estabelecidos na legislação em vigor, a requerimento do interessado, perante o registro de imóveis competente. (...).

real sobre o imóvel.

Segundo previsão do supracitado dispositivo legal, o pedido de reconhecimento extrajudicial de usucapião será processado diretamente perante o cartório do registro de imóveis da comarca em que estiver situado o imóvel usucapiendo.

O requerimento do interessado, representado por advogado, deve ser instruído com ata notarial lavrada pelo tabelião, atestando o tempo de posse do requerente e de seus antecessores, conforme o caso e suas circunstâncias; planta e memorial descritivo assinado por profissional legalmente habilitado, com prova de anotação de responsabilidade técnica no respectivo conselho de fiscalização profissional, e pelos titulares de direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo ou na matrícula dos imóveis confinantes; certidões negativas dos distribuidores da comarca da situação do imóvel e do domicílio do requerente; justo título ou quaisquer outros documentos que demonstrem a origem, a continuidade, a natureza e o tempo da posse, tais como o pagamento dos impostos e das taxas que incidirem sobre o imóvel.

Segundo a lei, no caso de ausência ou insuficiência dos documentos acima referidos, a posse e os demais dados necessários poderão ser comprovados em procedimento de justificação administrativa perante a serventia extrajudicial, que obedecerá, no que couber, ao disposto no § 5º do art. 381<sup>124</sup> e ao rito previsto nos artigos 382<sup>125</sup> e 383<sup>126</sup>, todos do Código de Processo Civil.

Caso a planta não contenha a assinatura de qualquer um dos titulares de direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo ou na matrícula dos imóveis confinantes, o titular será notificado pelo registrador competente,

---

<sup>124</sup> § 5º Aplica-se o disposto nesta Seção àquele que pretender justificar a existência de algum fato ou relação jurídica para simples documento e sem caráter contencioso, que exporá, em petição circunstanciada, a sua intenção.

<sup>125</sup> Art. 382. Na petição, o requerente apresentará as razões que justificam a necessidade de antecipação da prova e mencionará com precisão os fatos sobre os quais a prova há de recair. (...)

<sup>126</sup> Art. 383. Os autos permanecerão em cartório durante 1 (um) mês para extração de cópias e certidões pelos interessados. Parágrafo único. Findo o prazo, os autos serão entregues ao promovente da medida.

pessoalmente ou pelo correio com aviso de recebimento, para manifestar consentimento expresso em quinze dias, interpretado o silêncio como concordância.

O oficial de registro de imóveis também deverá dar ciência à União, ao Estado, ao Distrito Federal e ao Município, pessoalmente, por intermédio do oficial de registro de títulos e documentos, ou pelo correio com aviso de recebimento, para que se manifestem, em 15 (quinze) dias, sobre o pedido.

Para ciência de terceiros, o oficial de registro de imóveis promoverá a publicação de edital em jornal de grande circulação, onde houver, com possibilidade de manifestação em 15 (quinze) dias.

Caso não seja encontrado o notificando ou caso ele esteja em lugar incerto ou não sabido, tal fato será certificado pelo registrador, que deverá promover a sua notificação por edital mediante publicação, por duas vezes, em jornal local de grande circulação, pelo prazo de quinze dias cada um, interpretado o silêncio do notificando como concordância. O órgão jurisdicional competente para a correição das serventias poderá autorizar a publicação do edital em meio eletrônico, caso em que ficará dispensada a publicação em jornais de grande circulação.

Em caso de impugnação do pedido de reconhecimento extrajudicial de usucapião, apresentada por qualquer um dos titulares de direito reais e de outros direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo e na matrícula dos imóveis confinantes, por algum dos entes públicos ou por algum terceiro interessado, o oficial de registro de imóveis remeterá os autos ao juízo competente da comarca da situação do imóvel, cabendo ao requerente emendar a petição inicial para adequá-la ao procedimento comum.

Caso remanesça dúvidas, poderão ser solicitadas ou realizadas diligências pelo oficial de registro de imóveis.

Se não houver necessidade de mais diligências ou providências e achando-se em ordem a documentação, o oficial de registro de imóveis registrará a aquisição do imóvel com as descrições apresentadas, sendo permitida a abertura de matrícula, se for o caso.

A lei faculta ao interessado requerer suscitar o procedimento de dúvida, caso não possa cumprir ou não concorde com as exigências determinadas pelo oficial responsável.

No caso de o imóvel usucapiendo ser unidade autônoma de condomínio edilício, fica dispensado consentimento dos titulares de direitos reais e outros direitos registrados ou averbados na matrícula dos imóveis confinantes e bastará a notificação do síndico para se manifestar. Caso o imóvel confinante contenha um condomínio edilício, bastará a notificação do síndico, dispensada a notificação de todos os condôminos.

Conselho Nacional de Justiça, a fim de regulamentar a usucapião perante as serventias extrajudiciais editou o provimento 65, o qual deve ser observado por notários, registradores, advogados e demais operadores do direito. A novel regulamentação tem como escopo facilitar a titulação daqueles exercem posse consolidada sobre o bem imóvel.

De acordo com o art. 4º, parágrafo 11<sup>127</sup>, do supracitado provimento, se o pedido de usucapião extrajudicial abranger mais de um imóvel, ainda que de titularidade diversa, o procedimento poderá ser realizado por meio de único requerimento e única ata notarial, se contiguas as áreas. Tal possibilidade, na visão de João Pedro Lamana Paiva, pode se traduzir em hipótese de regularização fundiária ou usucapião extrajudicial coletivo.<sup>128</sup>

Nessa esteira, é notória a importância da usucapião judicial ou extrajudicial para regularizar situações consolidadas, já que opera aquisição originária da propriedade e afasta vícios porventura existentes. A jurisprudência paulista há muito enuncia essa importância:

Se a usucapião, como modo originário de aquisição da posse, pode até mesmo consertar o domínio imperfeito, não precisa obedecer às áreas mínimas elencadas na lei de parcelamento. Não há qualquer razão para

---

<sup>127</sup> (...) § 11. Se o pedido da usucapião extrajudicial abranger mais de um imóvel, ainda que de titularidade diversa, o procedimento poderá ser realizado por meio de único requerimento e ata notarial, se contíguas as áreas.

<sup>128</sup> PAIVA, João Pedro Lamana. Usucapião Extrajudicial (Provimento nº 65/2017 CNJ). **3º Simpósio de Direito Notarial e Registral**. Disponível em: <[https://www.sinoreg-es.org.br/\\_\\_Documentos/Upload\\_Contentudo/arquivos/Usucapiao\\_Extrajudicial\\_Apos\\_Prov\\_65\\_do\\_CNJ\\_Vitoria\\_ES.pdf](https://www.sinoreg-es.org.br/__Documentos/Upload_Contentudo/arquivos/Usucapiao_Extrajudicial_Apos_Prov_65_do_CNJ_Vitoria_ES.pdf)>. Acesso em: 11 jul. 2019.

impedir a usucapião de lotes irregulares, porque o que está irregular, o que viola os valores urbanísticos, não é a propriedade e, sim, a posse, a ocupação do solo. De fato, o que viola o direito urbanístico não é o fato de alguém ter declarada a propriedade, mas sim o fato da ocupação desordenada do solo. Ora, não é o fato de os autores se verem impedidos de usucapir o terreno que vai fazer com que percam seu poder fático (a posse) sobre o imóvel. Ao contrário, continuarão os autores de posse do imóvel, violando da mesma forma os valores urbanísticos, porém sem a propriedade deste. É o pior dos cenários, pois além da violação dos valores urbanísticos, os possuidores não terão segurança jurídica proporcionada pela propriedade do imóvel.<sup>129</sup>

Um dos objetivos do usucapião urbano, notadamente após o advento do Estatuto da Cidade (lei 10.257/01), é o de regularizar as ocupações irregulares de determinadas áreas, conferindo legitimidade ao exercício da posse de seus moradores, à luz dos preceitos constitucionais da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), da função social da propriedade (art. 5º, XXIII) e do direito à moradia (art. 6º).<sup>130</sup>

O Supremo Tribunal Federal, nos autos do RE nº 422.349/RS, após reconhecer a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada, fixou a tese de que, preenchidos os requisitos do artigo 183 da Constituição Federal, cuja norma está reproduzida no art. 1.240 do Código Civil<sup>131</sup>, o reconhecimento do direito à usucapião especial urbana não pode ser obstado por legislação infraconstitucional que estabeleça módulos urbanos na respectiva área em que situado o imóvel (dimensão do lote).

A possibilidade de utilização da via extrajudicial vem aumentando significativamente a quantidade de pedidos de reconhecimento de usucapião perante as serventias de registro de imóveis. É certo que os oficiais de registro, sem se descuidar de seu mister de facilitar o reconhecimento do direito, devem sempre agir com prudência, a fim de conferir segurança jurídica e evitar burla indiscriminada à legislação urbana e tributária.

---

<sup>129</sup> AC 994.09.284744-6 – TJSP – Rel. Des. Francisco Loureiro – j. 25.02.2010 In: DIP, Ricardo (Coord.) Regularização Fundiária Urbana: Jurisprudência Paulista. São Paulo: Quartier Latin, 2016, p. 90-91.

<sup>130</sup> AC 994.08.062407-9 – TJSP – Rel. Des. Caetano Lagrasta – j. 27.10.2010 In: DIP, Ricardo (Coord.) Regularização Fundiária Urbana: Jurisprudência Paulista. São Paulo: Quartier Latin, 2016, p. 65.

<sup>131</sup> Art. 1.240. Aquele que possuir, como sua, área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. §1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. §2º O direito previsto no parágrafo antecedente não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.



Ademais, não se pode olvidar que a usucapião apenas declara o direito de propriedade baseado na posse exercida durante determinado lapso temporal. Assim, embora possa representar importante instrumento para conferir titulação a ocupantes de assentamento irregular, não se cogita de medidas urbanísticas, ambientais ou obras de infraestrutura, como deve se dar na regularização fundiária prevista na lei 13.465/17. Assim, para fins de promover o direito à moradia digna, melhor se valer do instrumento em conjunto com as providências próprias do procedimento de regularização fundiária.

#### 4.4 DO DIREITO REAL DE LAJE

O direito real de laje foi inicialmente tratado na medida provisória n. 759/16 e posteriormente na lei n. 13.465/17. A propósito, aludido direito foi inserido formalmente no rol dos direitos reais previsto no art. 1.225 do Código Civil<sup>132</sup> e regulamentado a partir do art. 1510-A do mesmo Código.

A criação do novo direito real segue a objetivo geral da lei n. 13.465/17, qual seja, pacificar situações já consolidadas, no intuito de efetivar o direito fundamental e social à moradia. A realidade urbana brasileira, principalmente nas grandes cidades, é a existência de unidades imobiliárias sobrepostas abrigando diferentes núcleos familiares. Tal realidade sempre foi ignorada pelo direito, ficando tais pessoas desprovidas de condições de regularizar a situação jurídica de seu direito de propriedade.

A criação é genuinamente brasileira, como bem destaca Frederico Henrique Viegas de Lima:

Como direito real novo que é, podemos afirmar que se trata de um genuíno direito brasileiro, sem correlação direta com nenhum outro existente nos demais sistemas jurídicos, especificamente conformado para as necessidades sociais de determinadas partes degradadas de nossas cidades. Reafirmando a sabedoria popular quando diz: *jabuticaba e carro mil só existem no Brasil*. A que acrescentamentos a alienação fiduciária em

---

<sup>132</sup> Art. 1.225. São direitos reais: (...) XIII - a laje. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017).

garantia de coisa móvel e imóvel, que são direitos reais também estritamente brasileiros.<sup>133</sup>

De forma didática, Pablo Stolze propõe situação ilustrativa do direito real de laje:

Imaginemos, a título meramente ilustrativo, o sujeito que constrói um segundo andar em sua casa, conferindo-lhe acesso independente, e, em seguida, transfere o direito sobre o mesmo, mediante pagamento, para um terceiro, que passa a morar, com a sua família, nesta unidade autônoma.

Não se tratando, em verdade, de transferência de “propriedade” - que abrangeria, obviamente, o solo -, este terceiro passa a exercer direito apenas sobre a extensão da construção original, ou seja, sobre a laje.

Trata-se, portanto, de um direito real sobre coisa alheia - com amplitude considerável, mas que com a propriedade não se confunde -, limitado à unidade imobiliária autônoma erigida sobre a construção original, de propriedade de outrem.<sup>134</sup>

A criação do direito real de laje está intrinsecamente relacionada ao problema de escassez de moradias em nosso país. Como destaca Paulo Lôbo, a laje surge com os costumes, como verdadeiro acordo social, independentemente de qualquer regramento jurídico. É algo bastante comum em áreas que possibilitem sobredificação e utilização exclusiva de cada um dos andares a titulares diversos.<sup>135</sup>

Nesta senda, o instituto vem apurar considerável parcela da população brasileira, alijada de titulação de seus direitos:

Esse instrumento de pacificação social, em seu âmago, visa justamente ao regramento das realidades fáticas de um determinado povo: a laje historicamente supriu informalmente a necessidade de moradia de muitas pessoas, tendo adquirido feições próprias de uma nova cultura que sobre ela se desenvolveu e frutificou. Ressalta-se que nos dias hodiernos o instituto em comento permanece em plena expansão, não mais delimitado ao âmbito das comunidades originadas em morros por parcela considerável de pessoas socialmente excluídas. (...) Eis uma boa aplicação legislativa à máxima efetividade dos direitos fundamentais, entre os quais a moradia qualificada pelo predicado da dignidade, postulado informador e basilar de nosso Estado

---

<sup>133</sup> LIMA, Frederico Henrique Viegas. Direito de Laje: características e estrutura. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 83, ano 40, julho-dezembro 2017, p. 478.

<sup>134</sup> STOLZE, Pablo. **Direito real de laje**: primeiras impressões. Disponível em: < <https://jus.com.br/artigos/54931/direito-real-de-laje-primeiras-impressoes>>. Acesso em: 11 jul. 2019.

<sup>135</sup> LÔBO, Paulo. **Direito civil**: coisas. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 35.

Democrático. A moradia digna é direito inafastável e titularizado por todos (...).<sup>136</sup>

O código civil não define o novel direito de laje, deixando tal mister para a doutrina, como, de fato, deve se dar. Como destaca Frederico Lima, a laje é o direito real que possibilita ao seu titular construir e manter construção autônoma em sobrelevação ou subelevação à superfície da construção-base:

Pelo direito de laje, o titular do novo direito contrata com o titular da edificação dita de base – aquela que se localiza no plano térreo horizontal - , o direito de construir e de manter uma nova unidade autônoma, por cima ou por debaixo da edificação que lhe serve de base. Essa contratação pode compreender tanto o espaço aéreo que se encontra imediatamente acima da construção-base, mediante a concessão do *ius aedificandi* do espaço aéreo quanto do subsolo. Tudo de acordo com as possíveis normas e limitações urbanísticas da zona, caso essas existam (...).<sup>137</sup>

É possível a contratação do direito real de laje no solo urbano como no solo público. O principal requisito para a contratação do direito real de laje é que o proprietário da construção-base também seja o proprietário do solo. Em caso de regularização fundiária, não há impedimento para que se celebre negócios jurídicos sucessivos.

A nova unidade imobiliária terá matrícula própria no registro de imóveis e independente da construção-base, o que permite ao seu titular celebrar negócios jurídicos e explorar economicamente seu direito.

A abertura de tal matrícula deve ser averbada na matrícula da construção-base e na matrícula das lajes anteriores, com remissões recíprocas, tal como é o comando do art. 176, parágrafo 9º, da Lei n. 6.015/1973<sup>138</sup>. Se a instituição do direito se der no contexto de regularização fundiária urbana de interesse social (Reurb-s),

---

<sup>136</sup> MEDEIROS, Claudia Rosa de; SILVA, Laura Regina Echeverria da. O direito real de laje - Lei 13.465/2017. In **Regularização fundiária: Lei 13.465/2017**. Alberto Gentil de Almeida Pedroso (Coord.), 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, p. 108.

<sup>137</sup> LIMA, 2017, p. 486-487.

<sup>138</sup> (...) § 9º A instituição do direito real de laje ocorrerá por meio da abertura de uma matrícula própria no registro de imóveis e por meio da averbação desse fato na matrícula da construção-base e nas matrículas de lajes anteriores, com remissão recíproca. (...)

assim reconhecido pelo município, haverá isenção de custas e emolumentos, tal como previsto no o art. 13, parágrafo 1º, VII, da lei n. 13.465/17<sup>139</sup>.

O direito real de laje representa, pois, mais uma importante ferramenta regulamentada pela Lei 13.465/17, consentânea com a realidade urbanística brasileira e que deve ser explorado pelos cidadãos e operadores do direito para conformar a realidade fática à realidade jurídica, garantindo assim direitos e segurança aos negócios jurídicos.

#### 4.5 DA REGULARIZAÇÃO DE CONJUNTOS HABITACIONAIS

Os conjuntos habitacionais podem ser definidos como conglomerado de casas em determinada zona com padrões de construção comuns, geralmente vinculados a programas sociais de habitação.

A Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo, no provimento 58/1989 define conjunto habitacional como “(...) empreendimento em que o parcelamento do imóvel urbano, com ou sem abertura de ruas, é feito para alienação de unidades habitacionais já edificadas pelo próprio empreendedor”.

Com o objetivo de regularizar tais empreendimento, a lei n. 13.465/17, em seu art. 59 estabelece que “serão regularizados como conjuntos habitacionais os núcleos urbanos informais que tenham sido construídos para a alienação de unidades já edificadas pelo próprio empreendedor, público ou privado.”

Da análise do supracitado dispositivo, pode-se perceber que o legislador abandonou os termos “unidade habitacional irregular” ou “assentamento irregular” e utilizou a expressão “núcleos urbanos informais”. Tal opção legislativa pode ser melhor compreendida a partir da leitura da Exposição de Motivos da medida provisória 759/2016, que resultou na edição da lei n. 13.465/17:

---

<sup>139</sup> (...) § 1º Serão isentos de custas e emolumentos, entre outros, os seguintes atos registrares relacionados à Reurb-S: (...) VII - o primeiro registro do direito real de laje no âmbito da Reurb-S; e (...).

P96. I - SOBRE O NÚCLEO URBANO INFORMAL. O texto proposto estabelece o instituto do núcleo urbano informal como adensamento populacional que autoriza a aplicação das novas modalidades de regularização fundiária.

97. Nele, restam compreendidas situações de ocupação ordenada, desordenada, clandestina, irregular, que tenham sido implantadas sem observância da legislação (caso típico dos loteamentos, condomínios e incorporações ilegais), assim como demais situações em que não tenha se revelado possível a titulação ou o registro da titulação dos ocupantes.

98. A partir do conceito funcional formulado, o núcleo urbano informal não fica circunscrito ao perímetro urbano dos Municípios. Deste modo, os benefícios da REURB alcançam, também, imóveis formalmente situados na zona rural, desde que possuam ocupação e destinação urbanas.

99. A proposta de Medida Provisória, ainda, deixa clara a inclusão, no conceito de núcleo urbano informal, dos conjuntos habitacionais promovidos pelo Poder Público anteriormente à data de sua publicação, de modo que estes também poderão ser regularizados nos termos do novo marco legal.<sup>140</sup>

Assim, resta claro que a nova lei quis incluir no processo de regularização fundiária todo tipo de assentamento irregular, em que os ocupantes encontrem óbices para obter a titulação de seus direitos.

Conforme leciona Regina Iara Ayub Bezerra, o legislador pátrio admitiu que os conjuntos habitacionais, sejam os promovidos pelo poder público ou mesmo os clandestinos, possam ser objeto de parcelamento do solo com a criação de unidades habitacionais isoladas e autônomas, seja por meio da instituição de condomínios horizontais ou verticais ou em ambas as modalidades de parcelamento do solo e de condomínio ou mesmo a constituição de direito real de laje, se adequado for ao caso concreto.<sup>141</sup>

Diante da realidade fática brasileira, principalmente nas grandes cidades brasileiras, o legislador previu situações que facilitem a regularização e estimulem a realização de obras nos conjuntos habitacionais existentes, de forma a melhorar a infraestrutura e viabilizar a regularização da titulação da população e das famílias envolvidas.

---

<sup>140</sup> Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2016/medidaprovisoria-759-22-dezembro-2016-784124-exposicaodemotivos-151740-pe.html>>. Acesso em: 11 jul. 2019.

<sup>141</sup> BEZERRA, Regina Iara Ayub. Conjuntos habitacionais segundo a lei 13.465, de 11 de julho de 2017. *In Regularização fundiária: Lei 13.465/2017*. PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida (Coord.). 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, p.132.

Na esteira da flexibilização de exigências legais no âmbito da regularização fundiária, a lei dispensa a apresentação de habite-se para a aprovação ou registro dos conjuntos habitacionais integrantes da regularização, seja Reurb-s ou Reurb-e, além de dispensar, restrito aos casos de conjuntos habitacionais incluídos na Reurb-s, certidões negativas de tributos e contribuições previdenciárias. Tais dispensas representam pontos importantes para a efetivação da regularização.

Ao comentar a política habitacional presente na lei n. 13.465/17, no tocante aos conjuntos habitacionais, Regina bezerra destaca que:

Portanto, não há dúvida de que a política pública habitacional adotada com a edição da Lei 13.465/2017 tem por finalidade ampliar o acesso às áreas urbanizadas pela população de baixa renda, priorizando sua permanência nas unidades habitacionais irregulares para, posteriormente, torna-las regulares, com a emissão da titulação, legitimando a ilegalidade e permitindo que as unidades habitacionais construídas em áreas que depredam o meio ambiente ou em áreas nas quais a saúde pública é comprometida integrem a área urbana dos Municípios, delegando a terceiros competências constitucionais indelegáveis da União.<sup>142</sup>

A existência de inúmeros conjuntos habitacionais irregulares nas cidades brasileiras é realidade que não poderia ser olvidada pela lei n. 13.465/17. A regularização de tais situações fáticas representa segurança jurídica e promoção da dignidade daqueles que habitam em tais conjuntos.

---

<sup>142</sup> BEZERRA *In* PEDROSO, 2018, p.132.

## 5 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E MEIO AMBIENTE

Por se tratar de crescimento desordenado e à margem das normas urbanística, é bastante comum que as ocupações irregulares ou informais a serem regularizadas estejam situadas, total ou parcialmente, em áreas de preservação permanente, áreas de unidades de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, pelos Estados ou Municípios.

A estreita e muitas vezes conflituosa relação entre o direito de propriedade e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado merece atenção especial dos operadores do direito, mormente no tocante à regularização fundiária. No âmbito da realidade portuguesa, no tocante à interseção entre propriedade e natureza, Madalena Teixeira destaca que:

Considerando o objeto sujeito a registro predial, é pois no normativo legal destinado à proteção e conservação do solo, da paisagem e do patrimônio histórico e cultural, e na atividade de planificação que tem por escopo principal concretizar o direito ao ambiente por referência à realidade fundiária (ou que, assentando sobre uma preocupação geográfica, acaba por ter significado e relevância ambiental), que precisamente encontramos a medida jurídica do direito ao ambiente que aqui nos interessa e alguns dos limites ao direito de propriedade, que se inscrevem na dita 'causa ecológica ambiental' e que podem assumir dimensão registral.

Não obstante a vigência de uma Lei de Bases do Ambiente, contendo os princípios que devem prevalecer em matéria ambiental e a disciplina de determinadas matérias ambientais, a verdade é que muito do Direito Ambiental que hoje se desenvolveu à margem desta Lei, dentro de um quadro de regulação transnacional e suportado num conjunto cada vez mais vasto e disperso de diplomas legais, ao ponto de se reivindicar uma sistematização jus-ambiental e um esforço de codificação do Direito existente, pondo-se cobro à dispersão legislativa existente e ao que já se designou por 'selva de regulação' ou 'poluição normativa'.

Ainda sim, importante é não abdicar de uma tutela vital e imediata do ambiente, pelo que, neste fio de pensamento, de manifesta importância como instrumentos diretos de prossecução ambiental são, com certeza, ao diplomas legislativos que aprovam a 'reserva agrícola nacional', defendendo áreas de maior aptidão agrícola, e a 'reserva ecológica nacional',

condicionando a utilização de áreas com características ecológicas específicas.<sup>143</sup>

As medidas ambientais compõem o próprio conceito de regularização fundiária e devem ser uma das preocupações principais dos gestores públicos no procedimento de regularização fundiária. A propósito, o direito ao meio ambiente equilibrado, a par de estar intrinsecamente relacionado ao direito à moradia digna, é direito fundamental garantido expressamente na Constituição da República<sup>144</sup>.

Atenta a essa realidade, o art. 11, parágrafo 2º, da lei n. 13.465/17<sup>145</sup>, fazendo alusão às normas do Código Florestal (arts. 64<sup>146</sup> e 65<sup>147</sup> da lei n. 12.651/12), determina a realização obrigatória de estudos técnicos, no âmbito da Reurb, que justifiquem as melhorias ambientais face à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, se for caso. Com efeito, atenta à questão ambiental, a lei n. 13.465/17 alterou os supracitados artigos 64 e 65 do Código Florestal.

Caso a Reurb atinja unidade de conservação de uso sustentável que admita regularização, nos termos da lei 9.985/00, será imprescindível anuência do órgão gestor da unidade, desde que se ateste que as intervenções de regularização

---

<sup>143</sup> TEIXEIRA, Madalena. O direito ao ambiente e o registro predial. *In Direito Notarial e Registral: homenagem às varas de registros públicos da comarca de São Paulo.* Tânia Mara Ahualli e Marcelo Benacchio (Coord.), 1. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2016, p. 924-925.

<sup>144</sup> BRASIL. **Constituição da República. Art. 225.** Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

<sup>145</sup> (...) § 2º Constatada a existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios, a Reurb observará, também, o disposto nos arts. 64 e 65 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, hipótese na qual se torna obrigatória a elaboração de estudos técnicos, no âmbito da Reurb, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso.

<sup>146</sup> Art. 64. Na Reurb-S dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana. (...).

<sup>147</sup> Art. 65. Na Reurb-E dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente não identificadas como áreas de risco, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana. (...).



fundiária implicarão melhores condições ambientais que aquelas existentes na ocupação ambiental anterior.

É sabido que o meio ambiente não se resume à esfera natural, abrangendo o meio ambiente artificial e também cultural. No aspecto cultural, um dos principais institutos úteis à preservação é o tombamento, ato administrativo declaratório do valor artístico, cultural, paisagístico ou arqueológico de determinado inscrito no livro do Tombo e que impõe restrições ao direito de propriedade, dentre as quais o tolhimento do potencial construtivo do imóvel.

Nesse ponto, a transferência do direito de construir representa instrumento hábil a compensar eventuais prejuízos ou limitações do proprietário e servir como fonte de recursos para a manutenção do imóvel, com vistas à proteção de seu valor histórico ou cultural:

Não bastasse a dificuldade de valorar o prejuízo econômico decorrente da declaração de tombamento de um bem imóvel, há de se reconhecer que no tempo, os custos e os ônus de restaurar e conservar as características do imóvel tombado estão carregados apenas para o seu proprietário quando, na prática, toda a coletividade vem sendo beneficiada com a preservação do bem. (...) Considerando as restrições decorrentes do tombamento faz com que proprietário do imóvel tombado não mais poderá livremente utilizar o respectivo potencial construtivo, a TDC consiste em uma permissão para que esse potencial construtivo básico seja utilizado em outro local ou vendido para outros imóveis localizados na Cidade que, por sua vez, ao invés de pagar a outorga onerosa para a Prefeitura Municipal, utiliza esse potencial construtivo negociado diretamente com o proprietário do bem tombado para construir a área que excede o potencial básico permitido no imóvel receptor.<sup>148</sup>

O estudo técnico a ser realizado no âmbito da regularização fundiária deve contar, pelo menos a caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada; a especificação dos sistemas de saneamento básico; a proposição de intervenções para a prevenção e o controle de riscos geotécnicos e de inundações; a recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização; a comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos, a não ocupação das áreas de risco e a proteção das

---

<sup>148</sup> ALMEIDA, Marcelo Manhães de Almeida. TDC – Transferência do Direito de Construir: a real dimensão deste instrumento para proprietários de bens tombados. In **Direito Imobiliário e Urbanístico: temas atuais**. Wilson Levy e Marcelo Manhães de Almeida, 1. ed. Indaiatuba/SP: Editora Foco, 2019, p. 267-272.

unidades de conservação, quando for o caso; comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água.

No caso de Reurb-e que ocupe Área de Preservação Permanente, a regularização fundiária será admitida, desde que haja aprovação do projeto de regularização fundiária e não esteja situada em área de risco.

Na hipótese de Reurb-e, o processo de regularização a ser submetido ao órgão ambiental competente, além de demonstrar melhora na situação ambiental anterior, deverá ser instruído com a caracterização físico-ambiental, social, cultural e econômica da área; a identificação dos recursos ambientais, dos passivos e fragilidades ambientais e das restrições e potencialidades da área; a especificação e a avaliação dos sistemas de infraestrutura urbana e de saneamento básico implantados, outros serviços e equipamentos públicos; a identificação das unidades de conservação e das áreas de proteção de mananciais na área de influência direta da ocupação, sejam elas águas superficiais ou subterrâneas; a especificação da ocupação consolidada existente na área; a identificação das áreas consideradas de risco de inundações e de movimentos de massa rochosa, tais como deslizamento, queda e rolamento de blocos, corrida de lama e outras definidas como de risco geotécnico; a indicação das faixas ou áreas em que devem ser resguardadas as características típicas da Área de Preservação Permanente com a devida proposta de recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização; a avaliação dos riscos ambientais; a comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores a partir da regularização; e a demonstração de garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos d'água, quando couber.

Além disso, no caso de regularização ambiental ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água, será mantida faixa não edificável com largura mínima de 15 (quinze) metros de cada lado. No tocante ao meio ambiente cultura, a faixa não edificável deve respeitar os parâmetros do ato de tombamento.

A relação entre o meio ambiente e a regularização fundiária é bastante sensível e deve ser detidamente analisada pelos operadores do direito. Não se pode ignorar que, a par das normas ambientais e urbanísticas, existem cidadãos em busca

de efetivar seu direito à moradia digna. O seguinte julgado do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo destaca esta delicada situação:

Nas áreas de preservação permanente, de trinta metros da margem do córrego, ou de declividade acentuada, não pode haver ação antrópica, ou seja, não pode haver intervenções humanas por meio de construções não autorizadas, ou qualquer forma de ocupação danosa ao ecossistema ou causadora de risco para a integridade física das pessoas.

Assim é evidente que a Municipalidade deve evitar o agravamento dos riscos e das agressões ao meio ambiente no local, para o que deverão ser demolidas as construções situadas nas áreas de preservação e nas sujeitas a deslizamento de terra. Entretanto, esta medida não exclui a necessidade de levantamento sócio-econômico e a adoção de cronograma de desocupação e realocação dos ocupantes dessa área, com eventuais indenizações, quando for o caso, além de medidas imediatas de remoção de lixo e entulho impeditivas de novas ocupações ou construções.<sup>149</sup>

Assim, a preocupação ambiental e efetivação de melhorias que acarretem maior bem-estar ao meio ambiente natural, cultural ou artificial devem permear todo o processo de regularização fundiária, como bem pontua Hermes Wagner Betete Serrano:

É sabido que um dos maiores desafios de sociedade brasileira hodierna é a garantia da qualidade de vida no ambiente urbano. No que tange aos assentamentos irregulares se faz necessário que a qualidade de vida também esteja ao alcance de todos para que se promova um desenvolvimento sustentável. Neste rumo, é imperioso que sejam executadas obras de infraestrutura urbana. A falta ou a precariedade de infraestrutura urbana, tais como redes de água e esgoto e coleta de lixo acarretam impactos ambientais e sanitários negativos, o que repercute em gastos excessivos com a saúde pública destas cidades. Pelas razões expostas, o poder público tem o ônus de defender o interesse público do espaço urbano, concedendo licenças para edificar. Também é de sua competência verificar se o projeto da edificação oferece qualidade e se respeita as normas de segurança. Ressalte-se que a qualidade do projeto e o respeito às normas são fiscalizadas pelo Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – CREA.<sup>150</sup>

No mesmo sentido aponta Rafael Bischof dos Santos:

Se reconhecer o problema é parte da solução, entende-se que a Reurb se colocou na agenda ambiental de forma definitiva, como primeiro passo para melhoria da qualidade ambiental das cidades. Conhecer os problemas para incorporá-los nas políticas públicas, juntamente a demais áreas estruturadas

---

<sup>149</sup> AC 0019589-27.2013.8.25.0000 – TJSP – Rel. Des. Celso Aguilar Cortez – j. 25.02.2013 In: DIP, Ricardo (Coord.). Regularização Fundiária Urbana: Jurisprudência Paulista. São Paulo: Quartier Latin, 2016, p. 90-91.

<sup>150</sup> SERRANO, Hermes Wagner Betete. **A regularização fundiária como meio adequado para a solução de conflitos de massa**. Universidade de Ribeirão Preto. Disponível em: <<http://pergamum.unaerp.br:8080/pergamumweb/vinculos/000005/00000586.pdf>>. Acesso em: 11 jul. 2019.

das cidades, deve ser o fim a que se propõem as políticas urbanas e ambientais no espaço das cidades. A Lei nº 13.465/2017 atende a essa finalidade no aspecto específico da regularização urbana. Contudo, o caráter tão amplo assumido pelo regime jurídico da Reurb antecipa seus riscos potenciais, quais sejam que as cidades brasileiras não aprimorem seus instrumentos de planejamento urbano e atendimento habitacional de forma inclusiva, digna e bem localizada. Além disso, as cidades precisam incorporar definitivamente em seu planejamento uma relação mais harmônica entre os ambientes construídos (por todas as classes e atores) e o natural.<sup>151</sup>

Verifica-se, pois, que no âmbito da regularização fundiária tentou-se conciliar o direito ao meio ambiente com o bem-estar dos moradores de determinado assentamento. Admitiu-se a interferência em área especialmente protegidas, sem se descuidar da preservação ambiental.

---

<sup>151</sup> SANTOS, Raphael Bischof dos. A Reurb e o regime jurídico de áreas de preservação permanente: evolução de entendimentos e alterações legais. *In Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para a aplicação da Lei nº 13.465/2017*. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019, p. 33.

## CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, é possível concluir que a inércia e inefetividade do Estado brasileiro no processo de urbanização resultou na ocupação clandestina e irregular do solo das grandes cidades brasileiras, gerando uma situação de visível violação ao direito fundamental e social à moradia digna.

De fato, o direito à moradia foi incluído expressamente no artigo 6º da Constituição da República e deve ser garantido pelo Estado brasileiro por meio de políticas públicas habitacionais que visem promover o acesso à moradia, a organização da ocupação do solo urbano e a regularização de ocupações clandestinas ou irregulares já consolidadas.

O cumprimento da função social da propriedade superou a visão individualista do direito de propriedade, mostrando-se essencial para que se possa concretizar o direito à moradia digna.

Não se pode negar que loteamentos clandestinos ou irregulares, favelas e cortiços significam, em realidade, exclusão social. Nesses assentamentos humanos, em regra, vivem pessoas menos favorecidas economicamente, em ambientes sem infraestrutura adequada, sem equipamentos ou serviços públicos, precária oferta de serviços de transporte e distante dos centros urbanos, onde está a maior oferta de emprego.

Várias políticas públicas habitacionais ao longo da história de nosso país tiveram como escopo remediar o déficit habitacional e os problemas sociais e jurídicos gerados com a ocupação irregular do solo urbano. Algumas delas foram efetivas e outras simplesmente visaram expulsar a população carente dos centros das cidades, contribuindo para intensificação da favelização brasileira.

A ausência de titulação dos ocupantes de áreas irregulares cria entraves negociais e sociais à população mais pobre, devendo hoje ser remediada por meio da regularização fundiária e os respectivos mecanismos criados pelas Lei 11.977/09 e

13.465/17, sempre com o objetivo de conferir direitos e concretizar o direito fundamental e social à moradia digna dos cidadãos brasileiros.

Importantes institutos criados ou regulamentados pela aludida lei possuem papel de destaque no propósito da regularização fundiária.

O consórcio imobiliário representa alternativa mais econômica para o ente público, que não necessitará promover todo o processo de desapropriação, muitas vezes morosa e conflituoso. Com efeito, o proprietário da área que interessa à regularização transmitirá o domínio ao ente público, o qual, após a construção de habitações e infraestrutura necessária, dará em troca unidades já construídas, mostrando-se alternativa social e economicamente viável.

A transferência do direito de construir também representa alternativa para minimizar os prejuízos e limitações dos proprietários de imóveis tombados ou que interessem à regularização fundiária, conforme restou acrescentado pela lei n. 13.465/17.

A legitimação fundiária, a legitimação de posse, a usucapião extrajudicial, o direito real de laje e os conjuntos habitacionais foram tratados de forma mais detalhada, já que a própria lei n. 13.465/17 dispendeu tratamento mais incisivo de referidos institutos.

A legitimação fundiária, conforme legalmente estabelecido, consiste em modo originário de aquisição imediata da propriedade, que pode incidir sobre imóveis públicos ou privados de destinação urbana e integrante de núcleo urbano informal consolidado até 22.12.2016. Trata-se de instituto polêmico e de duvidosa constitucionalidade, embora consista importante instrumento para a transformação da “cidade real” em “cidade legal”, proporcionando aos ocupantes titulação de seus direitos.

A legitimação de posse, por sua vez, consiste em ato do Poder Público que confere título por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto de Reurb, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse, sendo conversível em direito real de propriedade, conforme previsto nos arts. 25 a 27 da Lei n. 13.465/17. Trata-se de verdadeira certidão em que o órgão público reconhece a natureza e a duração da posse particular, a fim de facilitar posterior

conversão em propriedade. O instrumento ora em comento visa assegurar o direito à moradia digna, já que garante segurança aos beneficiários contra despejos forçados, além de permitir que o título seja negociado com terceiros, gerando riqueza e promovendo a circulação econômica.

O reconhecimento da usucapião na via extrajudicial, perante o cartório de registro de imóveis representa importante avanço para conferir titulação a ocupantes de assentamento irregular. Todavia, por não ser conjugado com medidas urbanísticas, ambientais ou obras de infraestrutura, a promoção do direito à moradia digna requer a utilização do instrumento em conjunto com as providências próprias do procedimento de regularização fundiária.

O direito real de laje, consistente na relação jurídica entre o proprietário do solo, denominado proprietário da construção-base que cede ao lajeário o direito de construir no seu espaço aéreo e/ou subsolo criando unidade imobiliária autônoma e distinta daquela originalmente construída sobre o solo, representa outra importante ferramenta criada e regulamentada pela Lei 13.465/17, consentânea com a realidade urbanística brasileira e que deve ser explorado pelos cidadãos e operadores do direito para conformar a realidade fática à realidade jurídica, garantindo assim direitos e segurança aos negócios jurídicos. Aludido instrumento representa valiosa ferramenta de regularização de favelas e ocupações em morros presentes nas maiores cidades brasileiras.

De igual forma, a lei não poderia se omitir em relação à grande quantidade de conjuntos habitacionais irregulares nas cidades brasileiras. A regularização de tais situações fáticas representa segurança jurídica e promoção da dignidade daqueles que habitam em tais conjuntos.

De fato, o programa de regularização fundiária de interesse social visa garantir o direito fundamental à moradia, que constitui o mínimo existencial para que as pessoas tenham uma vida digna, valor supremo do ordenamento jurídico pátrio.

Para a aprovação da Lei n. 13.465/17 foram apontados dois argumentos centrais, quais sejam, a simplificação de procedimentos para agilizar a regularização fundiária e a tendência de que a inserção de terras regularizadas no mercado imobiliário promoveria benefícios na seara econômica.

Embora a tendência seja a flexibilização de exigências de ordem registral e ambiental, a regularização fundiária é um procedimento que demanda atuação coordenada e eficiente no tocante às questões de parcelamento do solo, que demanda investimento em infraestrutura, bem como em relação à titulação da propriedade individual, sempre visando à superação das desigualdades no acesso à moradia digna. A diminuição de exigências burocráticas se justifica, principalmente, na necessidade de garantia do aludido direito fundamental e social dos ocupantes de assentamentos consolidados à margem da legislação.

Ademais, cabe realçar a importância do processo participativo garantido no Estatuto da Cidade, pois os assentamentos foram resultado de ações e trabalho de seus moradores, que ali fixaram suas relações familiares e sociais, pontificando a importância de um processo de construção coletiva, sem mera imposição do poder público.

A Lei 13.465/17 atribuiu grande relevo do ente municipal em todo o processo de regularização fundiária. Assim, cabe ao Município, de forma coerente com sua realidade local e atento ao interesse social, implementar política de habitação, com cooperação dos demais entes federados. O cenário atual de crise econômica não pode sacrificar demasiadamente os investimentos municipais em recursos humanos e técnicos.

A falta de recursos dos entes públicos ou mesmo dos agentes privados dificultam sobremaneira a implementação das obras de infraestrutura e melhoramentos que a regularização fundiária requer. É bastante comum que o projeto seja apresentado e aprovado, mas que nenhuma das obras ou ações saiam do papel. Todavia, a escassez de recurso não pode ser entrave ou uma justificativa para a omissão histórica do Estado brasileiro em assegurar moradia digna aos cidadãos. O direito à moradia é uma das principais expressões da dignidade da pessoa humana, recobrando atuação coordenada dos entes públicos e de todos os cidadãos.

É necessária a implementação de políticas de desenvolvimento urbano e de habitação de interesse social que tenha como um de seus componentes a regularização fundiária, comprometida em garantir a permanência dos beneficiários no local e, principalmente, melhorias na qualidade de vida. É importante que juntamente com a titulação das pessoas envolvidas, o poder público promova ações



concretas para melhorar a infraestrutura e maior acesso da população aos serviços públicos e a facilidades que a cidade pode oferecer. A saúde, educação e segurança estão intrinsecamente relacionadas a condições dignas de moradia.

Assim, embora a lei n. 13.465/17 não seja imune a críticas, certo é que representa avanço no processo de regularização fundiária, com regulamentação mais clara e objetiva quanto aos instrumentos necessários à conformação da cidade real à cidade legal, mostrando-se como importante marco regulatório no sentido de promoção de políticas públicas e atividade jurídica voltadas à concretização do direito à moradia digna.

Com efeito, todo o processo envolvendo a regularização fundiária implica flexibilização das normas urbanísticas, registrais e ambientais, mas é importante, sempre, que se compreenda o instituto como parte da política habitacional e no âmbito do planejamento territorial, sempre com vistas à garantia do direito à moradia digna, à observância da função social da propriedade e da cidade, bem como o direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Só assim o princípio da dignidade da pessoa humana poderá ser minimamente garantido a milhares de brasileiros em condições aviltantes de moradia.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Marcelo Manhães de Almeida. TDC – Transferência do Direito de Construir: a real dimensão deste instrumento para proprietários de bens tombados. In **Direito Imobiliário e Urbanístico: temas atuais**. Wilson Levy e Marcelo Manhães de Almeida, 1. ed. Indaiatuba/SP: Editora Foco, 2019.

ALVES, Vilson Rodrigues. **Uso Nocivo da Propriedade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

AMADEI, Vicente de Abreu. A Fé Pública nas Notas e nos Registros. In: **Direito Notarial e Registral Avançado**. Coordenação Consuelo Yatsuda Moromizato Yoshida, Marcelo de Oliveira Fausto Figueiredo Santos e Vicente de Abreu Amadei. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 13. ed., rev. e amp. São Paulo: Malheiros, 2012.

AZEVEDO, Aluísio de. **O Cortiço**. Rio de Janeiro: Editora Escala, 2005

AZEVEDO, Pedro Pontes de. **Usucapião da Propriedade Possível em Terras Públicas: O Direito de Superfície e a Moradia em Áreas de Exclusão Social**. Curitiba: Juruá, 2016.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. Novos Aspectos da Função Social da Propriedade no Direito Público. **Revista de Direito Público**. Vol. 20, n. 84. Outubro-dezembro de 1987.

BARCELOS, Ana Paula. **A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BARROS, Felipe Maciel. **Regularização Fundiária e Direito à Moradia: Instrumentos Jurídicos e o Papel dos Municípios**. Curitiba: Juruá, 2014.

BARROSO, Luís Roberto. **A Dignidade da Pessoa Humana no Direito Constitucional Contemporâneo: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial**. Belo Horizonte: Fórum, 2016

BERTAN, José Neure. **Propriedade Privada e Função Social**. Curitiba: Juruá, 2005.

BEZERRA, Regina Iara Ayub. Conjuntos Habitacionais Segundo a Lei 13.465, de 11 de julho de 2017. In: **Regularização Fundiária: Lei 13.465/2017**. Alberto Gentil de Almeida Pedrosa, coordenador. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. p.116

BRANDELLI, Leonardo. **Teoria Geral do Direito Notarial**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

BRASIL. **Lei dos Registros Públicos Comentada**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 11 jul. 2019.

BRASIL. **Constituição e o Supremo**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoLegislacaoAnotada/anexo/constituicao.PDF>>. Acesso em: 11 jul. 2019.

BRASIL. **Lei n. 6.015 de 31/12/73**. Dispõe Sobre os Registros Públicos, e dá Outras Providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6015original.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015original.htm)>. Acesso em: 11 jul. 2019.

BRASIL. **Lei n. 8.935 de 18/11/94**. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispendo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8935.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8935.htm)>. Acesso em: 11 jul. 2019.

CAMPELLO, Tereza. **Faces da Desigualdade no Brasil: Um olhar sobre os que ficam para trás**. Brasília/DF: Faculdade Latino Americana de Ciências Sociais, 2017.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Estudos sobre Direitos Fundamentais**. Coimbra: Coimbra, 1991.

CANUTO, Elza maria Alves. **Direito à Moradia Urbana: aspectos da dignidade da pessoa humana**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

CARVALHO, Afrânio de. **Registro de Imóveis**. Rio de Janeiro: Forense, 1982.

CENEVIVA, Walter. **Lei dos Notários e Registradores Comentada** (Lei n. 8.935/94). 2. ed. ampl. São Paulo: Saraiva, 1999.

CICOLELLA, Pablo; MIGNAQUI, Iliana. Capitalismo global y transformaciones metropolitanas: enfoques e instrumentos para repensar el desarrollo urbano. *In Otro Desarrollo Urbano: ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática*. Compilado por Héctor Poggiese y Tamara Tania Cohen Egler. - 1a ed. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, 2009.

COTRIN NETO, A. B. **Perspectivas da Função Notarial no Brasil**. Porto Alegre: Colégio Notarial do Brasil – Seção do Rio Grande do Sul, 1973.

CUELLAR, Karla Ingrid Pinto. **O Princípio Constitucional da Dignidade Humana, Princípio da Proporcionalidade e o Aborto**. Disponível em: <<http://sisnet.aduaneiras.com.br/lex/artigos/pdf/aborto.pdf>>. Acesso em: 11 jul., 2019.

DALLARI BUCCI, Maria Paula. **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Elementos de Direito Urbanístico**. São Paulo: Manole, 2004.

FACHIN, Luiz Edson. **Estatuto Jurídico do Patrimônio Mínimo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil: Direitos reais** – Vol. 5. Salvador: Editora Juspodvm, 2012.

FERNANDES, Edésio. A Propriedade Socioeconômica, Política e Jurídica da Informalidade Urbana. **Manual de Regularização da Terra e da Moradia**. Instituto Polis: São Paulo, 2002.

FERRARA, Luciana Nicolau; GONSALES, Talita Anzei; COMARÚ, Francisco de Assis. Espoliação urbana e insurgência: conflitos e contradições sobre produção imobiliária e moradia a partir de ocupações recentes em São Paulo. **Cadernos Metrópole: O ativismo urbano contemporâneo: resistências e insurgências à ordem urbana neoliberal**. São Paulo. Vol. 21, n. 46, set/dez 2019.

FREITAS, Hélber. **Direitos Sociais: direito à moradia**. Disponível em: <[http://helberfreitas.jusbrasil.com.br/artigos/145423551/direitos-sociais-direito-amoradia?ref=topic\\_feed](http://helberfreitas.jusbrasil.com.br/artigos/145423551/direitos-sociais-direito-amoradia?ref=topic_feed)>. Acesso: 11 jul. 2019.

GALLO, Gabriela Neves. Políticas públicas e regularização fundiária. *In* **Simpósio Internacional de Ciências Integradas da UNAERP – Campus Guarujá**. Disponível em < <https://www.unaerp.br/documentos/1089-politicas-publicas-e-regularizacao-fundiaria/file>> acesso em 11 jul. 2019.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil 2: Esquematizado: Contratos em Espécie/Direito das Coisas**. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

HOLZ, Sheila. MONTEIRO, Tatiana Vilela de Andrade. **Política de Habitação Social e o Direito à Moradia no Brasil**. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/158.htm>>. Acesso: 11 jul. 2019

HUAMÁN, Elias. **Ala Regularización Territorial en La Zona Metropolitana de La Ciudad de México (1970-2002): Un Instrumento Desvinculado de La Polític de Ordenamiento Territorial**. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-331/sn-331-32.htm>>. Acesso em: 11 jul. 2019.

HUMBERT, George Louis Hage. **O Direito Urbanístico e a Função Socioambiental da Propriedade Urbana**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

IBGE. **Brasil em Síntese: habitação**. Disponível em <[https://brasil em sintese.ibge.gov.br/habitacao.html](https://brasil.em.sintese.ibge.gov.br/habitacao.html)> acesso em 11.jul. 2019.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2008.

LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana. Princípios e Objetivos da Regularização Fundiária Urbana. *In* **Regularização Fundiária Urbana: desafios e perspectivas para a aplicação da Lei nº 13.465/2017**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.

LIPIETZ, Alain. Alguns Problemas da Produção Monopolista do Espaço Urbano. Tradução Maria Adélia de Souza. Espaço e Debates – **Revista de Estudos Regionais e Urbanos**, São Paulo, v. 7, out/dez 1982.

LOUREIRO, Francisco Eduardo. Loteamentos clandestinos. Prevenção e repressão. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 23, n. 48, 2000.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: teoria e prática**. 5. ed. São Paulo: Método, 2014.

MACIEL, Renata; SCHOR, Janaina Soares. O Direito a Possuir um Espaço Urbano e a (In)Eficácia do Estado: Uma Análise do Contexto Atual Brasileiro. **Revista Paradigma**. Ribeirão Preto-SP, a. XX, V. 24, N. 1, p. 151-166. Jan./Jun. 2015.

MARCELINO, Vinicius Vieira. **Transferência do Direito de Construir**. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/71605/transferencia-do-direito-de-construir>>. Acesso em: 11 jul. 2019.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, Cidades: Alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001.

MATTOS, Liana Portilho. **Estatuto da Cidade Comentado**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

MELLO, Cláudio Ari. Elementos para uma Teoria Jurídica do Direito à Cidade. **Revista de Direito à Cidade**. V. 9, p. 437-462, 2017.

MELO, Marco Aurelio Bezerra de; MARÇAL, Thais Boia. **Direito à Moradia como Direito à Personalidade**. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2016/03/04/direito-a-moradia-como-direito-da-personalidade/>>. Acesso em: 11 jul. 2019.

MIRANDA, Vitor da Cunha. **A Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) e a Concessão de uso Especial para fins de Moradia (CUEM) como Instrumentos de Regularização Fundiária em Áreas Públicas no Brasil**. Disponível em <[https://jus.com.br/artigos/48642/a-concessao-de-direito-real-de-uso-cdru-e-a-concessao-de-uso-especial-para-fins-de-moradia-cuem-como-instrumentos-de-regularizacao-fundiaria-em-areas-publicas-no-brasil#\\_ftn11](https://jus.com.br/artigos/48642/a-concessao-de-direito-real-de-uso-cdru-e-a-concessao-de-uso-especial-para-fins-de-moradia-cuem-como-instrumentos-de-regularizacao-fundiaria-em-areas-publicas-no-brasil#_ftn11)> acesso em 11 jul. 2019.

NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. **CA Cidadania Social na Constituição de 1988: Estratégias de Positivação e Exigibilidade Judicial dos Direitos Sociais**. São Paulo: Verbatim, 2006.

OLIVEIRA, Marcelo Salaroli de. **Publicidade Registral Imobiliária**. São Paulo: Saraiva, 2010.

PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida. Impressões práticas sobre o sistema da regularização fundiária urbana idealizado pela lei 13.465/17 (arts. 9º a 54). In **Regularização Fundiária: Lei 13.465/2017**. Alberto Gentil de Almeida Pedroso (Coord.). 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

PILOTTO, Angela Seixas; GONÇALVES, Renata da Rocha; POLLINI, Paula Bittencourt Poggi. As Flexibilizações Urbanísticas na Regularização Fundiária Urbana: notas sobre seus contornos, limites e possibilidades. In **Regularização Fundiária Urbana: desafios e perspectivas para a aplicação da Lei nº 13.465/2017**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.

PINTO, Victor Carvalho. **Regularização Fundiária por Consórcio Imobiliário: análise das modificações no regime jurídico do consórcio imobiliário**. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/regularizacao-fundiaria-por-consorcio-imobiliario-29092017>>. Acesso em: 11 jul. 2019.

RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. **Regulação da Função Pública Notarial e de Registro**. São Paulo: Saraiva, 2009.

RODRIGUES, Carlos Alexandre. **Regularização Fundiária: rural, urbana e direito de laje**. Leme/SP: Imperium editora, 2019.

RODRIGUES, Felipe Leonardo. Regimento dos Tabeliães de Notas (Ordenações Filipinas – Edição 1833) versus Regulamento da Atividade dos Tabeliães de Notas (Lei 8.935/1994) – algumas similaridades entre as legislações. O que de fato mudou? Lex est quodcumque notamos! **Revista de Direito Notarial do CNB – Colégio Notarial do Brasil**. São Paulo: Quartier Latin, anual, v. 3, p. 270, 2012.

RODRIGUES, Marcelo. **Código de Normas dos Serviços Notariais e de Registro do Estado de Minas Gerais: Provimento CGJ 260/2013: comentado**. 2. ed. Belo Horizonte: Serjus: Anoreg, 2016.

RODRIGUES. **Tratado de Registros Públicos e Direito Notarial**. São Paulo: Atlas, 2014.

ROSENVALD, Nelson. **A Legitimação Fundiária – uma polêmica inovação**. Disponível em: <<https://www.nelsonrosenvald.info/single-post/2017/12/20/A-Legitima%C3%A7%C3%A3o-fundi%C3%A1ria-%E2%80%93-uma-pol%C3%A2mica-inova%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: 11 jul. 2019.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1994.

SAULE JÚNIOR, Saulo. **Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana**. São Paulo: Pólis, 2001.

SCHEID, Cintia Maria. O princípio da função social da propriedade e sua repercussão na evolução da regularização fundiária urbana no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista de Direito Imobiliário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 83, ano 40, julho-dezembro 2017, p. 433-434.

SERRANO JUNIOR, Odoné. **O Direito Humano Fundamental à Moradia**. Curitiba: Juruá, 2012.

STOLZE, Pablo. **Direito Real de Laje**: primeiras impressões. Disponível em: < <https://jus.com.br/artigos/54931/direito-real-de-laje-primeiras-impressoes>>. Acesso em: 11 jul. 2019.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 8. Ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

SILVA, Juvêncio Borges; MURAKAMI, Rodrigo Kanevassi. A construção da cidadania a partir da regularização fundiária. **Anais do V Congresso Brasileiro de Processo Coletivo e Cidadania**, n. 5, p. 238-250, out. 2017. Disponível em: < <http://revistas.unaerp.br/cbpcc/article/view/964/935>> acesso em: 11 jul. 2019.

SILVA. **Tabelionato de Notas**. CASSETARI, Christiano (Coord.). São Paulo: Saraiva, 2013.

SOUZA, Sérgio Iglesia Nundes de. **Direito à Moradia e de Habitação**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

SUNDFELD, Carlos Ari. Função Social da Propriedade. *In*: DALLARI, Adilson Abreu; FIGUEIREDO, Lúcia Valle (Coord). **Temas de Direito Urbanístico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987, v. 1.

TEIXEIRA, Madalena. O direito ao ambiente e o registro predial. *In* **Direito Notarial e Registral**: homenagem às varas de registros públicos da comarca de São Paulo.. Tânia Mara Ahualli e Marcelo Benacchio (Coord.), 1. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2016.

TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. **A Propriedade e a Posse**: Um confronto em torno da função social. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.